

LA
LÉGISLATION FRANÇAISE
DES LOYERS
ET LES ÉTRANGERS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 30 Novembre 1931, à 14 heures

PAR

M^{me} H. JUDENSTEIN-LE BONHEUR

JURY... { *Président* : M. M. PICARD, *Professeur*;
 { *Suffragants* { MM. CASSIN
 NIBOYET } *Professeurs*

PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
F. LOVITON et Cie
100, RUE SAINT-JACQUES

1931



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552214_0068

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA
LÉGISLATION FRANÇAISE
DES LOYERS
ET LES ÉTRANGERS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 30 Novembre 1931, à 14 heures

PAR

M^{me} H. JUDENSTEIN-LE BONHEUR

JURY... { *Président* : M. M. PICARD, *Professeur* ;
 { *Suffragants* { MM. CASSIN
 NIBOYET } *Professeurs*

PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
F. LOVITON et Cie
160, RUE SAINT-JACQUES

1931



La législation française des loyers et les étrangers¹

INTRODUCTION.

La loi du 1^{er} avril 1926, qui règle les rapports entre bailleurs et locataires de locaux d'habitation, et celle du 30 juin de la même année, relative aux baux commerciaux, que nous allons étudier ici, ont donné lieu à de nombreuses discussions, et, en particulier, leur application aux ressortissants des pays étrangers a mis les tribunaux aux prises avec de graves problèmes. La pre-

1. Pour qu'une étude sur la législation des loyers fût complète, il conviendrait de parler non seulement des deux lois de 1926 mais encore de la loi du 25 octobre 1919, qui règle le sort des baux des immeubles atteints par faits de guerre ou situés dans les régions dévastées, — des lois du 17 août 1917 et du 9 juin 1927, relatives à la résiliation et à la revision du prix des baux à ferme, — des lois du 6 juillet 1925 et du 3 avril 1928, autorisant la revision des baux de longue durée. Cependant nous laisserons ces lois de côté, car il ne nous apparaît pas que leur application aux étrangers ait soulevé beaucoup de difficultés. En effet, les tribunaux ont toujours admis que la revision du taux des loyers ou fermages devait s'appliquer à tous, sans distinction de nationalité. (V. Cour de Paris, 10 février 1928, *Clunet*, 1928, p. 961, et Commission supérieure de cassation, 13 mars 1930, *Semaine juridique*, 9 novembre 1930, p. 1114, dans l'affaire Frazao.) Quant à la prorogation accordée au fermier par l'art. 13 de la loi du 25 octobre 1919, comme elle est liée à l'emploi de l'indemnité allouée par l'Etat au preneur pour les dommages immobiliers qu'il a personnellement subis, il est tout naturel que l'art. 18 de la loi en refuse le bénéfice aux fermiers qui n'ont pas droit aux réparations pour dommages de guerre. (V. Commission arbitrale de Maubeuge, 28 février 1923, *Clunet*, 1924, p. 1004.) Nul ne songe, d'autre part, à critiquer la loi du 17 avril 1919, qui organise la réparation des dommages de guerre, d'avoir exclu les étrangers du droit à l'indemnité s'ils ne peuvent se prévaloir d'un traité spécial: l'Etat prenait de lourdes dépenses à sa charge et il n'était pas choquant qu'il en réservât le bénéfice à ses nationaux.

mière difficulté, et non la moindre, qui s'est présentée, résidait dans l'énoncé même des questions à résoudre, et nous verrons que celles-ci n'ont pas toujours été aperçues avec netteté. Cet écueil évité, il restait encore à franchir de nombreux obstacles, car on ne peut essayer, en cette matière, d'arriver à une solution sans s'attaquer d'abord aux plus redoutables questions de droit international et de droit public.

Devant de telles difficultés, nous n'aurons par la prétention de trancher avec certitude certaines questions sur lesquelles la Doctrine est encore hésitante. Nous nous efforcerons surtout de projeter un peu de lumière sur les données mêmes du problème, et, si notre sujet nous entraîne dans des régions qui échappent à notre compétence, nous ne pourrons mieux faire que de céder la place à des Maîtres dont la parole fait autorité.

Les lois de 1926, bien que très différentes l'une de l'autre dans l'ensemble de leurs dispositions, présentent cependant un caractère commun qui a permis de les rapprocher : leur application est, en principe, réservée aux seuls Français, et les étrangers ne peuvent en bénéficier que dans un petit nombre de cas énumérés. Ceci résulte des articles 4, 5 et 21 de la loi du 1^{er} avril 1926, modifiée par la loi du 29 juin 1929, et de l'article 19 de la loi du 30 juin 1926, modifiée par la loi du 22 avril 1927 ¹.

1. Nous ne pouvons donner ici une analyse détaillée des lois de 1926 : cette étude serait hors de notre sujet et, par surcroît, complètement inutile, car il existe de nombreux commentaires auxquels il nous suffira de renvoyer. Ce sont, notamment :

pour la loi du 1^{er} avril 1926 :

Commentaire de la loi du 1^{er} avril 1926, par M^e Henri Meunier;

L'article 4, alinéa premier, de la loi du 1^{er} avril 1926, s'énonce ainsi : « *N'ont pas droit au bénéfice de la prorogation* ¹ : 1^o *Les étrangers n'ayant pas combattu ni servi ou dont les enfants ou gendres n'auront pas combattu ou servi dans les diverses formations des armées françaises, alliées ou associées, sauf pour les sujets des pays de protectorat et de mandat, et pour ceux dont les enfants ont acquis la nationalité française, et sous réserve des conven-*

Commentaire de la même loi, par Gaëtan Aubéry, dans *Les Lois nouvelles*, 1926, 1^{re} partie, p. 97.

et, pour la loi du 30 juin 1926 :

Traité théorique et pratique des baux commerciaux et industriels, par Robert-Martin et René Maus, avocats à la Cour de Paris, ainsi que le *Supplément* à ce Traité au courant de la législation et de la jurisprudence jusqu'au 1^{er} octobre 1928 ;

Commentaire de la loi du 30 juin 1926, par M^e Gilbert de Castellan, avocat à la Cour d'appel de Paris, dans *Les Lois nouvelles*, 1926, p. 225 et suiv.

Voir également, pour les deux lois, le *Code annoté des Loyers*, d'Alexandre Reulos.

Nous nous bornerons à rappeler brièvement en quoi consistent les dispositions essentielles de ces lois à mesure que nous devrons y faire allusion.

1. Le droit de prorogation, institué pour la première fois par l'article 56 de la loi du 9 mars 1918, a été reproduit par toutes les lois qui ont suivi (v. loi du 31 mars 1922, art. 7 et s. ; loi du 29 décembre 1923, art. 1 ; loi du 2 août 1924, art. 1). La loi du 1^{er} avril 1926 le régit dans ses articles 2 (modifié par la loi de 1929), 3 et 4 (modifié en 1929).

La loi accorde aux locataires dont le bail est expiré et qui, en vertu d'un délai de grâce, d'une prorogation antérieure ou même de la seule tolérance du propriétaire, se trouvaient encore en possession d'un appartement au 31 mars 1926, le droit d'y rester pour une certaine période, dont la longueur varie avec le chiffre du loyer, et qui, à loyer égal, est plus étendue pour les locaux à usage professionnel que pour ceux destinés à l'habitation, et dont l'échéance est plus reculée dans les grandes villes que dans les localités moins importantes. Les plus longues prorogations devaient expirer au 1^{er} avril 1931 : la loi du 29 juin 1929 en a reporté la fin au 1^{er} juillet 1939.

Ces dispositions ne s'appliquent pas sur tout le territoire : l'article 1^{er} de la loi énumère les endroits où le législateur a jugé que le besoin de ces mesures se faisait sentir.

Tous les locataires peuvent se prévaloir du droit de prorogation, s'ils exécutent les obligations mises à leur charge (art. 3). Sont seuls exclus certains locataires (art. 4) pour lesquels le maintien en possession n'était pas indispensable (art. 4, 2^o, 3^o, 5^o, 6^o et 8^o), ou particulièrement gênant pour le propriétaire (4^o), ou bien encore contraire à l'intérêt public (7^o).

Des mesures analogues sont prises en faveur du locataire en meublé qui ne dispose pas d'un autre local (art. 8).

tions diplomatiques existant au jour de la promulgation de la présente loi ¹ ».

L'article 5 et l'article 21 de la même loi, relatifs au droit de reprise ², disposent que ce droit n'appartiendra qu'au propriétaire « *de nationalité française* ³ ». Cette restriction est répétée plusieurs fois au cours de l'article 5 :

Alinéa 1^{er} : « *Le droit à la prorogation n'est pas opposable au propriétaire de nationalité française qui, ayant acquis un immeuble ou une partie d'immeuble par acte ayant date certaine avant le 1^{er} mars 1926, voudra occuper par lui-même cet immeuble ou une partie de cet immeuble.* »

Alinéa 3 : « *De même, le droit à la prorogation n'est pas opposable au propriétaire, remplissant les conditions*

1. Le texte de 1926 contenait en outre : « *...sauf pour les sujets des pays... de mandat, et pour ceux qui ont obtenu le bénéfice de l'admission à domicile en France...* » L'admission à domicile ayant cessé d'exister depuis la loi du 10 août 1927 sur la nationalité qui a abrogé l'article 13 du Code civil, la loi du 29 juin 1929 a supprimé ce membre de phrase.

2. Le droit de reprise du propriétaire est traité par les articles 5 et 6 de la loi du 1^{er} avril 1926, modifiés par les lois du 21 juillet 1927 et du 29 juin 1929, et par l'article 21, modifié par la loi de 1929. (Cf. loi du 31 mars 1922, art. 1 *in fine*, art. 4 et 13; loi du 2 août 1924, avant-dernier alinéa de l'art. 1^{er}.)

En principe, le propriétaire ne pourra expulser ses locataires que lorsque les prorogations auxquelles ils ont droit seront expirées. Cependant la loi a admis le droit de reprise du propriétaire dans deux hypothèses : la première est celle où le propriétaire veut occuper lui-même son immeuble ou y loger certains membres de sa famille (ascendants, descendants du propriétaire ou de son conjoint) (article 5). Ce droit de reprise ne peut porter sur les locaux à usage professionnel : seuls les propriétaires d'immeubles destinés à l'habitation peuvent en jouir. L'article 6 énumère les locataires privilégiés qui pourront rester en possession de leur appartement malgré l'article 5 à moins que leur propriétaire ne soit lui-même dans une des situations prévues pour ce traitement de faveur.

La deuxième exception à la prorogation (article 21) est le cas de démolition de l'immeuble, le propriétaire voulant construire ou aménager à la place un autre immeuble contenant au moins le même nombre de logements. La loi pose pour l'exercice de ce droit un certain nombre de conditions dans le détail desquelles nous ne pouvons entrer ici ; de plus, la loi du 21 juillet 1927, qui a modifié les articles 5 et 7, empêche le propriétaire d'user de son droit dans le seul but de nuire au preneur.

visées au paragraphe premier, qui justifiera d'un motif légitime pour faire occuper l'immeuble ou une partie de l'immeuble par ses ascendants ou descendants ou par ceux de son conjoint vivant ou devant vivre séparément d'avec lui. »

Alinéa 4 (ajouté en 1929) : « *Le droit de reprise tel qu'il est prévu aux alinéas précédents, sera accordé dans les mêmes conditions au propriétaire de nationalité française qui a acquis un immeuble ou une partie d'immeuble par acte dont la date certaine se place entre le 1^{er} mars 1926 et le 1^{er} juin 1929; néanmoins, ce droit ne pourra être exercé qu'à partir, soit du 1^{er} juillet 1929, soit du 1^{er} juillet 1930, soit du 1^{er} avril 1931, pour les locaux dont le retour au droit commun était prévu pour ces dates.* »

Alinéa 5 : « *Le propriétaire de nationalité française dont l'acquisition à titre onéreux est postérieure au 1^{er} juin 1929...* »

Alinéa 6 (ajouté en 1929) : « *Il en sera de même... pour le propriétaire de nationalité française qui a acquis les locaux entre le 1^{er} mars 1926 et le 1^{er} juin 1929.* »

Quant à l'article 21, sa rédaction de 1926 ne faisait aucune distinction entre les propriétaires français et les propriétaires étrangers. Faute d'une exclusion formelle de ces derniers, les tribunaux leur accordaient le droit de reprise prévu par cet article. En 1929, le projet du gouvernement a fait disparaître cette différence entre l'article 5 et l'article 21. L'alinéa 1^{er} de l'article 21 est désormais ainsi rédigé : « *Aucune prorogation, quelle qu'elle soit, ne pourra être opposée au propriétaire de nationalité française qui veut démolir un immeuble pour construire, sur le même terrain, un autre immeuble d'une*

*surface habitable au moins égale et contenant au moins le même nombre de logements que l'immeuble démoli*¹. »

Enfin, l'article 19 de la loi du 30 juin 1926, modifié par l'article 11 de la loi du 22 avril 1927, détermine la situation des étrangers locataires ou bailleurs de locaux commerciaux de la manière suivante : « la présente loi² ne

1. Seuls les articles 4, 5 et 21 de la loi font mention des étrangers. Cependant, la loi du 1^{er} avril 1926 ne se borne pas à instituer de nouvelles prorogations et à réglementer le droit de reprise du propriétaire : elle contient aussi un certain nombre d'autres dispositions complémentaires, telles que la taxation du taux des loyers et l'action en réduction (art. 10 et suiv.), des mesures interdisant aux propriétaires de transformer les locaux d'habitation en locaux commerciaux, meublés, établissements de spectacles publics, etc. (art. 20 et 23 de la loi de 1926 et loi du 20 juillet 1924). La loi ne dit pas si ces différentes dispositions s'appliquent aux ressortissants des autres pays, mais il ne semble pas que, depuis 1926, on puisse contester aux locataires étrangers le droit de se prévaloir de la taxation des loyers et de l'action en réduction qui en découle, les travaux préparatoires de la loi leur étant nettement favorables sur ce point. La question ne s'est pas posée en pratique de savoir si l'interdiction de transformer les locaux d'habitation s'impose aux propriétaires étrangers car, ici, aucun doute n'est permis, cette interdiction constituant de toute évidence une mesure de police, qui oblige tous les propriétaires quelle que soit leur nationalité. Nous n'avons donc à nous occuper que des prorogations et du droit de reprise.

2. La partie essentielle de la loi est la création, au profit du preneur commerçant ou industriel, du droit au renouvellement de son bail ou à l'indemnité d'éviction. En outre, pour remédier à la pénurie de locaux résultant de la crise du logement, la loi accorde des délais aux locataires expulsés (art. 1, 2, 3, 4, 5 et 18 bis). Mais la loi contient d'autres dispositions que celles qui protègent la propriété commerciale. Elle envisage aussi certaines hypothèses où il y a accession pour le propriétaire ou enrichissement injuste du bailleur ou d'un tiers. Les articles 6, 7 et 8 permettent alors au locataire sortant de réclamer une indemnité : indemnité de « plus-value » s'il a fait exécuter des travaux qui ont accru la valeur de l'immeuble ou si, le bail portant à la fois sur le local et sur le fonds de commerce, celui-ci a acquis plus d'importance grâce aux dépenses faites par le preneur; indemnité « d'enrichissement » si c'est le nouvel occupant du local qui a tiré un avantage appréciable de la clientèle créée par son prédécesseur (l'immeuble ayant été reloué moins de cinq ans après l'expiration du bail non renouvelé).

Bien que l'expression « la présente loi » employée dans l'article 19 englobe les articles relatifs aux indemnités de plus-value et d'enrichissement, ces mesures étant, comme la « propriété commerciale », des innovations de la loi du 30 juin 1926, — la simple application des principes de l'enrichissement sans cause n'ayant pas des conséquences aussi étendues, — nous n'en parlerons pas ici, aucune jurisprudence n'existant à leur sujet. L'étude de la situation des étrangers que nous nous proposons

pourra être invoquée par les commerçant ou industriels de nationalité étrangère¹ appartenant à des pays où n'existe pas, au profit des Français, une législation analogue protégeant la propriété commerciale, à moins qu'ils ne soient dans l'un des cas prévus par les alinéas 1, 3 et 4 du paragraphe 5 de l'article 8 du Code civil, ou qu'ils n'aient combattu dans les armées alliées ou qu'ils n'aient des enfants ayant la qualité de Français.

» Les dispositions de l'article 5 ci-dessus, exception faite pour le cas prévu au dernier paragraphe de cet article, ne s'appliquent pas aux bailleurs de nationalité étrangère, quelle que soit d'ailleurs la date de leur possession, à moins qu'ils ne se trouvent dans les conditions prévues in fine au précédent paragraphe.

» Les dispositions des deux précédents paragraphes demeurent applicables au cas où les bailleurs et locataires de nationalité étrangère agiraient par personne interposée². »

de faire ne portera que sur la « propriété commerciale » proprement dite (droit de renouvellement et indemnité d'éviction) et sur le droit de reprise du propriétaire.

1. Le texte primitif de l'art. 19 était ainsi rédigé : « *La présente loi ne pourra être invoquée par les commerçants ou industriels de nationalité étrangère en possession des locaux au 1^{er} janvier 1923...* » La loi du 22 avril 1927 a supprimé ce membre de phrase en même temps qu'elle ajoutait les deuxième et troisième paragraphes qui n'existaient pas en 1926.

2. La « propriété commerciale », instituée et réglementée par la loi dans ses articles 1 à 6, consiste en la faculté donnée au commerçant, dont le bail arrive à sa fin, d'obtenir le renouvellement de ce bail ou, à défaut, une indemnité à la charge du propriétaire.

Le locataire qui veut obtenir un nouveau bail doit notifier au propriétaire une demande de renouvellement dans un certain délai avant l'expiration de sa location (v. art. 2 alinéa 1, et art. 14, modifiés par la loi du 22 avril 1927). Deux cas peuvent alors se présenter : ou bien le propriétaire consent tout de suite à faire un nouveau bail, ou bien il s'y refuse. L'article 2, alinéa 2, prévoit une procédure de conciliation, rendue obligatoire par la loi de 1927, à l'effet d'amener les parties à s'entendre sur ce point. Si le bailleur accepte en principe le renouvellement, il ne restera plus aux intéressés qu'à se mettre d'accord sur les conditions du bail renouvelé. L'article 3 donne à des arbitres la mission de régler les

D'autre part, dès avant 1926, il existait de nombreux traités diplomatiques relatifs à l'établissement : la plupart des étrangers résidant sur notre territoire ressortissent à des pays qui ont conclu des conventions de cette nature avec la France. Parmi ces étrangers, ceux qui ne se

questions en litige et de fixer, notamment, le loyer, si le différend porte sur le prix. Le loyer devra être évalué eu égard à toutes considérations de fait et à la situation économique (art. 3 al. 3). Si le propriétaire prouve qu'une offre sincère et d'un taux raisonnable lui a été faite par un tiers, le prix du loyer sera fixé au montant de cette offre, et le bailleur aura le droit d'accepter la proposition du tiers si le locataire ne peut payer un prix aussi élevé. Mais si l'offre était hors de proportion avec la valeur réelle du local, le locataire contraint de renoncer au renouvellement en raison de ce loyer excessif aurait droit à une indemnité d'éviction à la charge du nouvel occupant (art. 3, al. 4, 5 et 6). Quant à la durée du nouveau bail, si, faute d'accord entre les parties, elle est déterminée par les arbitres, elle sera égale à celle de l'ancien, sans pouvoir, toutefois, dépasser 9 ans.

Quand le propriétaire n'a pas accepté, lors de l'instance en conciliation, de renouveler le bail, ou quand, ayant admis le principe du renouvellement, il refuse ensuite de se soumettre aux conditions arrêtées par les arbitres, le locataire peut demander en justice une indemnité, dite « indemnité d'éviction », pour réparer le préjudice que lui cause le défaut d'un bail nouveau. Mais il importe de distinguer entre plusieurs hypothèses et l'indemnité d'éviction ne sera pas toujours due par le propriétaire en l'absence de renouvellement. Il résulte de l'article 4, al. 1, *a contrario*, que le bailleur n'aura rien à payer au locataire sortant s'il peut alléguer contre ce dernier des raisons jugées suffisamment graves et légitimes pour motiver son refus. D'autre part, ainsi que le faisaient les lois prorogéant les baux des locaux d'habitation, la loi du 30 juin 1926 a prévu que, dans un certain nombre de cas, le propriétaire pourra reprendre son local sans avoir à indemniser le locataire congédié. Ce droit de reprise (art. 5, alinéa 1) est accordé au propriétaire qui veut occuper personnellement les locaux, soit pour y exercer un commerce, soit pour s'y loger. De même, le bailleur ne devra pas l'indemnité d'éviction s'il désire faire occuper les lieux par « son conjoint, ses descendants, ses ascendants ou leurs conjoints », mais, au cas de reprise en vue d'une affectation commerciale, la liste des personnes que le propriétaire pourra installer à la place du locataire sortant est plus restreinte : elle ne comprend plus que le conjoint et les descendants du bailleur ainsi que leurs conjoints. Enfin le propriétaire d'un local de commerce, tout comme celui d'un immeuble affecté à l'habitation, peut donner congé à ses locataires s'il juge nécessaire de reconstruire son immeuble, et, dans ce dernier cas aussi, il est dispensé de toute indemnité.

Mais si le propriétaire est un commerçant déjà établi qui a acquis l'immeuble dans le but d'agrandir son exploitation, la loi considère alors que les intérêts du locataire évincé sont plus dignes de protection que ceux du bailleur, et celui-ci devra payer l'indemnité d'éviction, même s'il a reconstruit l'immeuble avant de l'utiliser pour son commerce (art. 5

trouvaient pas dans une des situations prévues par les lois de 1926 ont songé naturellement à réclamer le bénéfice de ces lois en vertu de leurs traités. Une première question s'est alors posée : les droits institués par les lois de 1926 et refusés aux étrangers qui ne remplissent pas les conditions indiquées par ces textes sont-ils au nombre de ceux que les traités accordaient aux nationaux des Etats cosignataires? Si on arrive à démontrer que les traités devaient avoir pour effet de faire bénéficier les étrangers des dispositions de notre législation des loyers, on constate nécessairement une opposition entre cette législation et les conventions diplomatiques, celle-là se trouvant annihilée par les traités ou ceux-ci violés par la loi. La question déborde ainsi le cadre du droit international privé et l'on est amené à comparer la force obligatoire de la loi avec celle du traité, afin de décider lequel des deux textes doit être préféré à l'autre.

Ce difficile problème a été résolu par la jurisprudence, avant 1929, en faveur de la loi. Après quelque flottement, la majorité des tribunaux avaient pris le parti d'appliquer strictement les conditions exigées par les lois de 1926 ce qui, joint à l'interprétation qu'ils donnaient des

al. 2). L'alinéa 3 de l'article 5 présume que l'acquisition a été faite en vue d'un agrandissement si elle n'a pas date certaine avant les cinq ans qui précèdent la fin du bail ou de la prorogation du preneur, à moins qu'il n'y ait preuve du contraire. L'alinéa 4 du même article décide en outre que l'indemnité d'éviction sera due s'il est établi que le propriétaire n'a usé de la reprise que pour faire fraude aux droits de son locataire.

Quand il y a lieu à indemnité, celle-ci est évaluée par le tribunal, qui jouit d'une liberté absolue dans cette appréciation. D'autre part, le commerçant dont le bail n'est pas renouvelé ne bénéficiant d'aucune prorogation, l'article 18*bis*, ajouté à la loi en 1927, a accordé des délais aux locataires menacés d'expulsion; depuis, les lois du 27 mars 1928 et du 16 avril 1930 ont également édicté des mesures ayant pour but d'éviter le trop brusque congédiement de ces locataires, et, tout récemment, la loi du 11 juillet 1931 a prorogé les baux commerciaux jusqu'au 1^{er} décembre 1931.

conventions diplomatiques, aboutissait à refuser aux étrangers le bénéfice des lois sur les loyers.

Bien entendu, cette jurisprudence n'était pas sans avoir de graves inconvénients du point de vue international. Les pays qui avaient traité avec la France firent entendre des protestations par la voie diplomatique. Aussi, afin d'éviter les difficultés d'ordre international que cet état de choses menaçait d'entraîner, le ministre des Affaires étrangères est-il intervenu. Dans une *Déclaration interprétative* en date du 22 juillet 1929, transmise aux Cours et aux Tribunaux par le ministre de la Justice ¹, le ministre des Affaires étrangères a adopté une solution qui serait très élégante si elle était conforme à la réalité. Au lieu d'accuser la divergence entre la loi et les traités et de soulever ainsi d'embarrassantes questions, le Département des Affaires étrangères déclare que leur opposition est plus apparente que réelle. Les lois de 1926 sont parfaitement compatibles avec les traités d'établissement, mais ceux-ci ont une portée très large et ils assimilent complètement les étrangers aux Français, de telle sorte que les bénéficiaires de ces conventions ont le droit d'invoquer les lois de 1926.

Cette solution a prévalu depuis 1929, car la jurisprudence a cru devoir s'incliner devant l'interprétation du ministre. Ainsi donc les deux thèses : prédominance de la loi, supériorité des conventions (car, au fond, la déclaration ministérielle n'est, ainsi que nous le montrerons, qu'un expédient employé dans le but de faire respecter les traités), ont tour à tour triomphé. Il nous faut maintenant les examiner, décider laquelle nous paraît devoir être choisie, ou, si ni l'une ni l'autre solution ne nous

1. V. à l'annexe le texte de cette déclaration.

semble satisfaisante, prendre à chacune la part de vérité qu'elle contient pour essayer de construire un système plus juridique.

Nous étudierons tout d'abord la jurisprudence antérieure à 1929. Ce sera l'objet de notre première partie, et cet examen nous permettra de préciser les données du problème, de voir s'il a été posé et résolu comme il aurait dû l'être. Cette partie sera de beaucoup la plus importante de notre travail, car la critique de la jurisprudence antérieure à 1929 nous conduit nécessairement à passer en revue les différentes solutions susceptibles d'être proposées, entre autres celle du Département des Affaires étrangères. Aussi, dans notre deuxième partie, consacrée à la jurisprudence qui a suivi la Déclaration interprétative de 1929, ne nous restera-t-il qu'à examiner la forme de cette interprétation et à nous demander si les tribunaux ont eu raison de se soumettre, comme ils l'ont fait, à la note du ministre.

Enfin, il nous faudra conclure. Cela devrait nous être facile, puisque nous aurons, au préalable, dégagé les principes que l'on doit, selon nous, appliquer en cette matière, et, en effet, la tâche serait aisée s'il était possible de se désintéresser du côté pratique de la question. Malheureusement, comme nous le verrons, le respect des principes aboutirait ici à des conséquences telles que l'on est tenté de repousser la bonne solution et de lui préférer la pire, à seule fin d'éviter les redoutables difficultés qu'entraînerait le choix de la première. Le seul moyen de sortir de cette impasse sans être obligé de sacrifier la règle de droit ou les intérêts du pays serait l'abrogation de la loi : nous verrons que l'utilité de celle-ci ne s'imposait pas au point que l'on dût, pour y satisfaire, donner naissance à une situation aussi inextricable.

PREMIERE PARTIE

**LA JURISPRUDENCE ANTÉRIEURE
A LA DECLARATION INTERPRÉTATIVE
DE 1929**

CHAPITRE PREMIER

EXPOSE DE LA JURISPRUDENCE

L'examen de la jurisprudence antérieure à la Déclaration de 1929 comprendra deux sections : la première section sera consacrée aux décisions relatives à la loi du 1^{er} avril 1926; dans la seconde section, nous étudierons la jurisprudence qui se rapporte à la loi sur la propriété commerciale.

Section I : La jurisprudence relative aux locaux d'habitation.

A. — Prorogations.

Ici, il n'était pas douteux, puisque l'article 4 de la loi avait réservé l'application des conventions diplomatiques, que celles-ci dussent, en principe, être respectées. Mais encore fallait-il établir, aucun traité spécial à cette matière n'ayant été conclu, s'il existait des conventions pouvant être mises en jeu par la loi du 1^{er} avril 1926.

La Cour de cassation n'eut pas à se prononcer avant le 30 mai 1927. Jusqu'à cette date, bien que la jurisprudence fût divisée, le plus grand nombre des décisions se

montraient favorables aux locataires étrangers. Quatre jugements du Tribunal de la Seine (9 juillet 1926, Male-Fosse c. Atkinson, *Clunet*, 1926, p. 958; 28 juillet 1926, Schrameck c. Bruder, *Gaz. Pal.*, 1926.2.704; 27 octobre 1926, Société Miltat-Amouroux c. Eglé, *Cl.*, 1927, p. 423; 8 mars 1927, Société immobilière Micheline c. Fischer, *Cl.*, 1928, p. 388) et une décision du Tribunal de paix de Dijon (30 juillet 1926, Blaise c. Burnier, *Sem. juridique*, 1927, p. 135) accordent le droit de prorogation aux locataires étrangers tandis que trois décisions seulement, dont deux autres jugements du Tribunal de la Seine, le leur refusent (Seine, 28 juin 1926, Magnan c. Schaad, *Gaz. Pal.*, 1926.2.451; 26 janvier 1927, Pauton c. Dame Eyre, *Cl.*, 1928, p. 88; Justice de paix du 5^e arrondissement de Paris, 25 février 1927, Barnet c. Fortay, *Dalloz hebdomadaire*, 1927, p. 347). C'est cette dernière solution qui a été adoptée par la Commission supérieure de Cassation : deux arrêts, rendus à la date du 30 mai 1927, décident que le droit de prorogation ne peut appartenir aux ressortissants des pays étrangers (Affaire Blaise c. Burnier, *Gaz. Pal.* 1927.2.270, et Bazin c. Demoiselle Weatherby, *Gaz. Pal.*, 1927.2.270, locataires suisses et anglais).

Depuis le 30 mai 1927, à plusieurs reprises, la Cour a eu l'occasion de confirmer sa jurisprudence en une série d'arrêts qui ont refusé le droit de prorogation aux locataires suisses, anglais, espagnols, argentins et aux ressortissants des Etats-Unis d'Amérique (Commission supérieure, 1^{er} août 1927, Société immobilière Micheline c. Fischer, *Revue de droit international privé*, 1928, p. 87; 29 décembre 1927, Pigois c. Corrodi, *Cl.*, 1928, p. 1007; 13 juillet 1927, Fitz-Gerald c. de Villeneuve-Trans, *Cl.*, 1928, p. 403; 5 janvier 1928, Spalding de Garmandia c.

Cochard, *Cl.*, 1928, p. 1193; 19 mai 1928, X... c. Aguilo, *Gaz. Pal.*, 1928.2.65; 1^{er} mars 1928, Epoux Nobili, *Cl.*, 1929, p. 86). Les juridictions inférieures ont suivi et si, après le 30 mai 1927, deux jugements du Tribunal de la Seine accordent encore aux étrangers le bénéfice de la prorogation, c'est par application des principes posés par la Cour de cassation qu'ils arrivent à ce résultat. (V. Seine, 25 juillet 1927, Nacos c. Martin, *Clunet*, 1928, p. 976 et 26 décembre 1927, Beltran-Masses c. Guibert, *Cl.*, 1928, p. 1006, approuvé par un arrêt de la Cour de Cassation en date du 23 juin 1928, *Cl.*, 1929, p. 90). Seul le Tribunal civil des Bouches-du-Rhône, dans un jugement du 25 avril 1929 (Leuba c. de Rocca-Serra, au *Clunet*, 1930, p. 133) persiste à reproduire l'argumentation qui prévalait avant que la Cour ne se fût prononcée. Enfin, pour compléter cette énumération, signalons un jugement du Tribunal de la Seine, du 21 février 1928 (Bouhoulles c. Bauchet, *Cl.*, 1929, p. 81) qu'il convient de mettre à part à cause de ses motifs particuliers.

Voyons à présent quels sont les arguments contenus dans les différents jugements et arrêts que nous venons de citer. Ces décisions peuvent se classer en deux groupes principaux. Dans le premier groupe se placent, exception faite pour le jugement du Tribunal de la Seine du 27 octobre 1926 (Société Miltat-Amouroux c. Eglé), les décisions qui, avant le 30 mai 1927, avaient statué en faveur des locataires étrangers, ainsi que le jugement du Tribunal des Bouches-du-Rhône dont nous venons de parler. Le deuxième groupe comprend les arrêts de la Commission supérieure des loyers et les trois décisions qui, dès avant que la Cour eût fait connaître son avis, avaient refusé le droit de prorogation aux locataires non français. A ce

groupe se rattachent également les jugements rendus par le Tribunal de la Seine dans les affaires Nacos et Beltran-Masses. Restent en dehors de ces deux catégories de décisions le jugement du Tribunal de la Seine du 27 octobre 1926 (Miltat-Amouroux) et le jugement du même tribunal en date du 21 février 1928 (affaire Bouhoulles).

Les jugements que nous avons rangés dans le premier groupe décident que les conventions diplomatiques invoquées (convention franco-britannique du 28 février 1882, traité d'établissement franco-suisse du 23 février 1882, convention consulaire franco-espagnole du 7 janvier 1862), qui ont pour but « *de procurer aux ressortissants des deux pays les avantages de la législation générale de chacun d'eux* », donnent aux étrangers le droit de se prévaloir de la législation des loyers, car « *les lois exceptionnelles relatives aux baux à loyer et aux prorogations font partie de cette législation générale* ». (V. Trib. de la Seine, 8 mars 1927, Société Immobilière Micheline). Le jugement du 28 juillet 1926 rendu par le même Tribunal (Schrameck c. Bruder) dit en outre : « *... ce serait détruire tout l'effet du traité, s'il suffisait pour y faire échec que l'un des deux pays édictât des dispositions législatives en les qualifiant d'exceptionnelles.* » La même décision affirme d'autre part qu'il importe peu que les deux pays liés par le traité aient ou non une législation analogue : « *... Attendu que Schrameck soutient vainement que la réciprocité diplomatique ne peut être invoquée que dans la mesure d'une rigoureuse égalité, à savoir que Bruder ne justifiant pas de la possibilité pour un Français d'obtenir en Suisse une prorogation judiciaire de son bail, il ne peut, vu sa qualité de sujet suisse, obtenir en France le bénéfice d'une prorogation.* »

Deux idées se dégagent de cette jurisprudence. La première, c'est que les conventions examinées accordent aux étrangers le droit de prorogation, sans qu'il soit nécessaire que les Français jouissent d'un droit semblable dans les pays co-signataires. La deuxième, c'est qu'une loi qui, postérieurement à ces traités, édicterait des « dispositions exceptionnelles », comme le fait, précisément, la loi du 1^{er} avril 1926, violerait le traité en détruisant l'égalité de traitement que celui-ci a voulu établir entre étrangers et nationaux. Quand un tel conflit s'élève, il faut, d'après les jugements que nous venons de rapporter, donner la préférence aux traités, autrement dit ne tenir aucun compte de celles des dispositions de la loi qui instituent le traitement différentiel. C'est ce qui est encore affirmé dans le jugement, longuement motivé, du Tribunal civil des Bouches-du-Rhône (Leuba c. de Rocca-Serra) : « *Attendu qu'un traité international est un véritable contrat synallagmatique, rigoureusement obligatoire pour ses signataires; — que l'un d'eux ne pouvant plus le modifier sans le consentement de l'autre, une loi interne postérieure ne peut pas comprendre des dispositions contraires à son économie et à son but.* » ... « *Attendu, en résumé, que chacun des Etats signataires de ces traités s'est engagé à maintenir l'égalité absolue de traitement entre ses nationaux et les sujets des contractants...* »

Un point reste à élucider : quelle est, d'après ces décisions, la portée des conventions diplomatiques invoquées, et que faut-il entendre par l'expression « législation générale » dont se sert le Tribunal de la Seine ? Celui-ci veut-il ainsi désigner les règles de droit que les internationalistes ont coutume d'appeler « dispositions de droit des gens »,

terme qui s'oppose à celui de « droits civils », ou bien doit-on penser que le Tribunal de la Seine a entendu faire tenir dans cette expression la législation tout entière, sans distinction aucune entre les dispositions de droit des gens et les facultés de droit civil, d'un pays considéré? Il nous semble que le terme « législation générale » a été employé ici avec le sens de « facultés de droit des gens », et que c'est aux « droits civils » que les jugements font allusion lorsqu'ils parlent de « lois exceptionnelles », sinon il serait difficile de comprendre en quoi la loi du 1^{er} avril 1926, en instituant des « dispositions exceptionnelles », pourrait se trouver en contradiction avec les traités. Si les conventions diplomatiques accordaient par avance toute espèce de droits, sans condition de réciprocité, ce ne serait pas « détruire tout l'effet du traité » que de créer postérieurement des « dispositions exceptionnelles » : ces dispositions s'étendraient automatiquement aux bénéficiaires du traité. Le Tribunal des Bouches-du-Rhône semble d'ailleurs admettre que le Traité franco-suisse « ... n'accorderait... en principe en France, que les droits dérivant du *jus gentium* par application de l'article 11 et du traité de 1882 combinés... », mais le Tribunal ajoute qu'en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, qui permet aux Suisses d'invoquer notamment le traité franco-espagnol de 1862, les Suisses, « ... comme les Espagnols, jouissent en France de tous les droits civils. » Le Tribunal déclare pourtant que « ... le droit à prorogation n'est en dernière analyse que le droit de se maintenir dans les locaux loués au-delà du terme normal; — que ce droit dérive du droit de louer et ne se concevrait pas sans lui... » : logiquement, il aurait dû considérer la prorogation comme une faculté

de droit des gens et il était bien inutile de faire état de la clause de la nation la plus favorisée pour en faire bénéficier les ressortissants suisses.

Les jugements du Tribunal de la Seine et du Tribunal des Bouches-du-Rhône, en somme, ne sont pas très nets sur ce point, mais il n'est pas douteux que, suivant ces deux décisions, si une loi se trouve en conflit avec un traité antérieur, c'est le traité qu'il faudra appliquer.

Les décisions de la deuxième catégorie admettent *a priori* que le droit de prorogation, dont les étrangers ne peuvent jouir que dans un nombre de cas limités, est un « droit civil », au sens que l'article 11 C. civ. donne à ce terme. Par suite, les étrangers n'en bénéficieront, hors les cas prévus par l'article 4, alinéa premier de la loi, que conformément aux règles posées par l'article 11 C. civ., ainsi conçu : « *L'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou qui seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra.* » Par conséquent, en notre matière, lorsqu'un traité assimile les Français résidant dans un pays étranger aux nationaux de ce pays, — assimilation toujours réciproque en pratique, — les ressortissants de cet Etat qui résident en France ne peuvent invoquer le droit de prorogation que si nos nationaux, par application du traité, jouissent d'une faculté analogue dans le pays considéré. C'est justement parce que cette réciprocité n'existe pas que les arrêts de la Cour de Cassation, adoptant les motifs des deux jugements du Tribunal de la Seine mentionnés plus haut (28 juin 1926, Magnan c. Schaad, et 26 janvier 1927, Pauton c. Dame Eyre), refusent le bénéfice de la prorogation aux nationaux de

plusieurs Etats. « *Attendu, — décide l'arrêt Blaise c. Burrier, du 30 mai 1927, au sujet des articles 1 et 3 du traité franco-suisse du 23 février 1882, — que si ces dispositions établissent entre les deux pays une réciprocité diplomatique génératrice d'un traitement égal de leurs ressortissants, il ne s'ensuit nullement que ceux-ci doivent être assimilés d'une manière entière et absolue quant à la jouissance des droits civils...* ». Après avoir rappelé la règle donnée par l'article 11 du Code, l'arrêt ajoute : « *... il n'y a exception à cette règle générale que dans les cas déterminés par une loi expresse* », — à moins qu'une convention ne prévoie explicitement qu'il sera dérogé à l'article 11, ce qui n'est pas le cas : « *... attendu qu'il n'existe pas de traité entre la France et la Confédération helvétique au sujet de la législation spéciale en matière de loyers...* ».

Les mêmes motifs se retrouvent, avec quelques variantes, dans tous les autres arrêts et jugements. On lit, dans l'arrêt de la Commission supérieure du 19 mai 1928 (X... e. Aguilo) : « *Attendu que l'article 1^{er} de la convention consulaire auquel se réfère le jugement attaqué (il s'agit ici de la convention consulaire franco-espagnole du 7 janvier 1862) dispose que...; — attendu que ces dispositions ne peuvent par elles seules faire conférer à un locataire espagnol le droit de prorogation; qu'elles visent les droits d'acquisition, de possession et de location appartenant dans des conditions normales au Français en Espagne et aux Espagnols en France, mais qu'elles ne comprennent pas une législation toute particulière, telle que la législation française en matière de baux à loyers, laquelle est d'ordre transitoire et, loin de relever du droit des gens se trouve constituée par un ensemble de dérogations au droit*

commun qui répondent à des nécessités nées des suites de la guerre; attendu qu'il y a lieu de combiner les dispositions de la convention consulaire avec celles de l'article 11, C. civ... l'étranger qui invoque cet article ne peut réclamer en France que des droits équivalents à ceux qu'un Français de condition pareille pourrait réclamer sur le territoire du pays dont cet étranger relève par sa nationalité; ... » Au sujet de la convention franco-britannique du 28 février 1882, on trouve dans l'arrêt Bazin c. Demoiselle Weatherby, du 30 mai 1927 : « *Attendu que la convention signée le 28 février 1882 entre la France et la Grande-Bretagne ne concerne que les relations commerciales et maritimes entre les Hautes Parties contractantes; ... attendu que si cette convention, qui est limitée quant à son objet et à sa portée, établit entre les deux Etats une réciprocité diplomatique génératrice d'un traitement égal de leurs ressortissants en matière de relations commerciales et maritimes, il ne s'ensuit nullement que ceux-ci doivent être assimilés d'une manière absolue quant à la jouissance des droits civils...* », motifs reproduits textuellement par l'arrêt du 13 juillet 1927 (Fitz-Gerald c. de Villeneuve-Tans). Enfin, le Tribunal de la Seine, dans son jugement du 28 juin 1926 (Magnan c. Schaad), dont les motifs, relativement aux articles 1^{er} et 3 du traité franco-helvétique ont été repris par la Commission supérieure, repousse l'application de l'article 6 de cette même convention, qui accorde aux Suisses la clause de la nation la plus favorisée, pour cette raison que : « *aux termes de la Doctrine, cette clause trouve son application surtout en matière économique.* »

En résumé, ces décisions refusent le droit de prorogation aux étrangers en raisonnant ainsi : les traités invo-

qués ne contiennent pas une assimilation complète des étrangers, susceptible de dispenser ceux-ci, quant à la jouissance des « droits civils », des conditions de l'article 11; il faut donc rechercher si, en vertu des traités, les Français résidant dans les divers pays considérés bénéficient d'un droit analogue à la prorogation de la loi de 1926. Si les Français ne bénéficient d'aucun droit de cette nature, les étrangers ne pourront pas invoquer la prorogation. Si, au contraire, il existait dans un pays une législation équivalente à nos lois sur les loyers et que, par le jeu des traités, nos nationaux fussent admis à s'en prévaloir, les ressortissants de ce pays pourraient alors réclamer l'assimilation aux Français en cette matière. Par application de ce principe, les jugements du Tribunal de la Seine du 25 juillet 1927 (Nacos c. Martin) et du 26 décembre 1927 (Beltran-Masses c. Guibert), considérant que la législation espagnole et les lois helléniques qui se rapportent aux baux à loyers correspondent à notre loi du 1^{er} avril 1926, et que les locataires grecs ou espagnols peuvent se prévaloir de conventions diplomatiques, ont admis ces locataires au bénéfice de la prorogation. Le jugement du 26 décembre 1927 et l'arrêt rendu dans le même sens par la Commission supérieure le 23 juin 1928 poussent si loin la rigueur du principe qu'ils n'accordent au locataire espagnol le droit de rester en possession de son local que jusqu'au 31 décembre 1927, date à partir de laquelle la législation espagnole des loyers a cessé d'être en vigueur.

Remarquons que les motifs de la Cour de Cassation ne précisent pas très clairement quelle portée cette haute juridiction attribue aux conventions diplomatiques. Particulièrement, en ce qui concerne la convention franco-

britannique de 1882, les arrêts semblent dire que ce traité ne vise que les relations commerciales et maritimes entre les deux pays, et, dans ce cas, il était bien superflu d'ajouter : « *il ne s'ensuit nullement que ceux-ci (les ressortissants des pays contractants) doivent être assimilés d'une manière entière et absolue quant à la jouissance des droits civils* ».

Enfin, pour terminer, examinons rapidement les deux jugements que nous avons laissés de côté. Le jugement du Tribunal de la Seine du 27 octobre 1926 (Soc. Militat-Amouroux) est tout-à-fait dépourvu d'intérêt : il se contente d'accorder à Eglé, locataire suisse, le bénéfice de la prorogation, sur la simple production d'une lettre adressée par le Ministère des Affaires étrangères à la Légation de Suisse, en réponse à une protestation du Ministre plénipotentiaire de Suisse. La lettre invoquée se bornait à faire connaître à la Légation « *que Monsieur le Garde des Sceaux n'a pas manqué d'informer MM. les Procureurs généraux des considérations émises et des références de textes formulées par la Légation à ce sujet.* » La question restait entière, mais le Tribunal a trouvé plus commode de la considérer comme tranchée. De même, dans le jugement du 21 février 1928 (Bouhouilles c. Bauchet), le Tribunal de la Seine, au sujet d'un locataire belge, a réussi à simplifier le problème en appliquant à la lettre l'article 4 de la loi, qui ne fait mention que des conventions diplomatiques « *existant au jour de la promulgation de la présente loi* ». La convention franco-belge invoquée par Bouhouilles ayant été signée le 6 octobre 1927, ce jugement décide qu'elle ne peut être appliquée en l'espèce.

B. — *Droit de reprise du propriétaire.*

Sur ce point, la jurisprudence est unanime à refuser aux étrangers le droit de jouir des dispositions de la loi de 1926. Seul, nous l'avons vu, le droit de reprise de l'article 21 était, avant la loi du 29 juin 1929, accessible aux étrangers propriétaires de locaux d'habitation. (V. Commission supérieure, 6 février 1930, Blanchard c. Schuller et Peursum, *Semaine juridique* de 1930, p. 526, arrêt qui, bien que postérieur en date à la Déclaration interprétative, peut se rattacher à la jurisprudence que nous étudions en ce moment, la Cour n'ayant pas fait état de l'interprétation ministérielle dans les motifs de cette décision.)

Aucune réserve des traités diplomatiques n'étant formulée dans l'article 5 de la loi ¹, les tribunaux saisis de réclamations d'étrangers qui invoquaient des conventions internationales pour appuyer leur demande de reprise, ont eu tout d'abord à se demander si le droit de reprise était de nature à pouvoir être donné à des propriétaires non français ou si la loi avait voulu en faire un droit inaccessible aux étrangers. Des décisions ont été rendues dans l'un et l'autre sens et la jurisprudence de la Cour de Cassation elle-même hésite entre ces deux thèses. Deux arrêts du 1^{er} août 1927 (Demoiselle Pigassou c. Kuhn et Pelayo c. Lecaux, *Gaz. Pal.*, 1927.2.635) ont appliqué au

1. Pour l'article 21 nouveau, la question ne s'est pas posée en pratique, car la modification de ce texte a précédé de peu de temps la déclaration interprétative; mais si un propriétaire étranger avait, entre le 29 juin 1929 et le 22 j illet 1929, invoqué l'article 21, en admettant que l'affaire eût pu être jugée avant la Déclaration du ministre, elle l'eût certainement été de la même manière que s'il se fût agi de l'article 5.

droit de reprise un raisonnement identique à celui que faisait la Cour au sujet des prorogations, décidant que les traités invoqués ne comprennent pas une législation aussi spéciale que la législation française des loyers, qu'il n'existe pas, d'autre part, de conventions particulières à cette matière, et que, à supposer qu'il existât des traités applicables, il faudrait encore que les conditions de l'article 11 du Code fussent remplies, en l'absence d'une dispense expresse de réciprocité. Un autre arrêt de la Commission supérieure, en date du 20 janvier 1927 (Veuve Daune, *Revue de droit international privé*, 1927, p. 251), implique également l'idée que les traités doivent, en principe, s'appliquer, la propriétaire, une Belge en l'espèce, ayant été déboutée pour le motif qu'elle « *n'a pas prétendu, devant le juge de paix, qu'elle pût se prévaloir du bénéfice d'une convention diplomatique.* » Par contre, deux autres arrêts de la Commission des loyers et toutes les décisions des juridictions inférieures ont considéré la différence de rédaction entre les articles relatifs au droit de reprise et le paragraphe premier, *in fine*, de l'article 4 comme un signe certain de la volonté qu'a eue le législateur de réserver le droit de reprise aux seuls propriétaires français. L'arrêt de la Commission supérieure du 25 octobre 1928, rendu au sujet d'un propriétaire espagnol (Antolin c. Concure, *Clunet*, 1929, p. 670) repousse ainsi l'application de la convention de 1862 : « *Attendu... qu'en vertu de la convention consulaire précitée les locataires espagnols peuvent réclamer la prorogation de leurs baux sous la condition de réciprocité résultant de l'article onze du Code civil; mais attendu que cette disposition ne vise que le bénéfice de la prorogation; qu'en ce qui concerne le droit de reprise sur les lieux dont la location est*

prorogée l'article 5 exige d'une façon absolue que le propriétaire soit de nationalité française; que cet article n'a pas reproduit la réserve de l'article 4 relative aux conventions diplomatiques... » De même, l'arrêt du 17 février 1927 (Bargoni c. Littardi, *Gaz. Pal.*, 1927.2.544) déboute un propriétaire italien parce que les étrangers ne peuvent se prévaloir du droit de reprise, « *ce droit n'étant reconnu qu'aux propriétaires de nationalité française par l'article 5 de la loi du 1^{er} avril 1926* », et la décision de la Cour ne prend même pas la peine de relever le fait qu'à cette date il n'existait pas encore de traité d'établissement entre la France et le Royaume d'Italie. Dans le même sens que ces deux derniers arrêts, citons trois jugements, prononcés contre des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique, au sujet desquels M. le professeur de Lapradelle a donné une consultation publiée dans la *Revue de droit international privé* de 1927, p. 52 et suiv. : deux de ces décisions (Tribunal de la Seine, 27 octobre 1926, Chenouard c. Denis, *Cl.*, 1927, p. 420, et Seine, 22 novembre 1926, Rockwell c. Leroy, *Gaz. Pal.*, 1927.1.95), commencent par affirmer que l'article 5 ne permet pas d'invoquer les traités; après quoi elles passent à l'examen de la convention du 23 février 1853 et concluent que cette convention, n'ayant qu'une portée de principe, ne peut viser les modalités de la propriété telles que le droit de reprise. Enfin, — et il est curieux de faire un rapprochement entre ce dernier motif et ceux du jugement rendu, peu de temps auparavant, par la même juridiction (Seine, 28 juillet 1926, affaire Schrameck c. Bruder) que nous avons analysé au sujet des prorogations, — le tribunal déclare : « *attendu, en troisième lieu, qu'en admettant même que la convention de 1853 puisse être considérée comme un*

texte concernant les modalités d'application du droit de propriété, le texte précis de l'article 5 de la loi nouvelle écarterait, en l'espèce, l'application des dispositions anciennes; qu'il n'appartient pas au juge de rechercher si le législateur de 1926 avait, d'après le droit international, compétence législative nécessaire à la validité internationale de la loi, et que le juge, organe interne, ne peut connaître de la loi suivant un autre criterium que celui du droit interne. » Le jugement du 22 novembre précité reproduit la même argumentation, qui n'est d'ailleurs que la fidèle copie de la consultation de M. de Lapradelle. Le troisième jugement, annoncé plus haut, relatif à un propriétaire ressortissant des Etats-Unis d'Amérique, est un jugement du Tribunal de Paix d'Argenteuil, du 28 octobre 1926 (Thouret c. Conner, *Cl.*, 1927, p. 425) : le juge de paix d'Argenteuil essaie de concilier la loi et le traité franco-américain, en faisant remarquer que, dans l'article 7 de celui-ci, les parties contractantes se sont réservé le droit de modifier par la suite leur législation relative aux droits des étrangers. Nous avons également relevé trois autres jugements, prononcés au sujet de propriétaires suisses : un jugement du Tribunal de la Seine du 4 avril 1927 (Fransioli c. Alcalay, *Semaine juridique*, 1927, p. 760), un jugement du Tribunal de Lyon du 30 novembre 1926 (Rovin c. de Blonay, *Cl.*, 1928, p. 87) et un jugement du Tribunal de la Seine du 23 novembre 1926 (Dussaud c. Loschnig, *Gaz. Pal.*, 1927.1.97). Tandis que cette dernière décision se contente de repousser les traités invoqués en appliquant l'article 5 d'une manière littérale, les deux autres jugements donnent à la fois les deux motifs de l'absence de réciprocité diplomatique

et du silence de l'article 5 relativement aux conventions internationales.

Cette jurisprudence, en somme, nous laisse dans l'indécision sur le point de savoir si le droit de reprise est susceptible ou non d'appartenir aux propriétaires étrangers. Nous avons vu qu'il y a des arrêts de cassation dans les deux plateaux de la balance; quant aux autres décisions, si elles semblent plutôt incliner du côté de la non-application des conventions diplomatiques, elles donnent presque toutes une deuxième raison d'écarter les traités, ce qui incite à penser qu'elles ne sont pas très sûres de l'argument tiré du texte de l'article 5.

Section II : La jurisprudence relative aux locaux commerciaux ou industriels.

A. — Renouvellement et indemnité d'éviction.

Les décisions rendues en cette matière sont nombreuses et presque toutes s'accordent pour exclure les commerçants étrangers du bénéfice de la propriété commerciale. Font seuls exception deux jugements du Tribunal de la Seine (12 décembre 1927, Lucas-Moreno c. Banque Commerciale africaine, *Cl.*, 1928, p. 983, et 23 décembre 1927, Frères Betsou c. Volzenlogel, *Gaz. Pal.*, 1928.1.224), et, bien entendu, les décisions qui se rapportent à des demandes de renouvellement introduites avant la loi du 22 avril 1927 par des étrangers entrés en possession de leur local après le 1^{er} janvier 1923, puisque le texte primitif de la loi du 30 juin 1926 assimilait ces commerçants aux Français (V. Req., 28 janvier 1930, Société générale des trans-

ports maritimes à vapeur c. Pellegrini, *Sem. Juridique*, 1930, p. 324). Les deux jugements du Tribunal de la Seine précités constatent que la condition de réciprocité législative posée par l'article 19 de la loi du 30 juin 1926 n'est pas remplie, le décret royal espagnol du 21 décembre 1925 et les décrets helléniques de 1926-1927 ne pouvant être considérés comme une législation analogue à la loi de 1926 sur la propriété commerciale. Mais, — déclare le jugement du 12 décembre 1926, — « *Attendu que Lucas-Moreno invoque également, à l'appui de ses prétentions, la réciprocité diplomatique et les place à l'abri de la convention franco-espagnole du 7 janvier 1862 dont il a certainement vocation à se prévaloir; attendu que, bien que l'esprit de la loi du 30 juin 1926 soit certainement peu favorable aux étrangers et que son article 19 n'ait fait aucune exception en faveur de ceux d'entre eux pouvant se prévaloir des traités ou des conventions diplomatiques en vigueur, ce sont ces traités qui fixent le statut des étrangers établis sur le territoire de la République française;... attendu qu'on objecterait en vain qu'il n'existe pas entre les deux pays de réciprocité législative suffisante sur la matière de la propriété commerciale et que l'article 19 de la loi du 30 juin 1926 doit jouer; que les traités et conventions diplomatiques toujours en vigueur protègent les ressortissants des nations qui les ont conclus et qu'une loi interne ne pourrait, par la suite, en modifier brusquement les effets;...* » Et le jugement du 23 décembre 1927 (Affaire Betson, jugement infirmé par un arrêt de la Cour de Paris du 24 décembre de l'année suivante) soutient que le traité franco-danois du 9 février 1910, invoqué par les ressortissants grecs, en vertu de la convention franco-hellénique du 18 septembre 1926, qui ren-

ferme la clause de la nation la plus favorisée, doit avoir pour effet de faire bénéficier du droit de renouvellement les étrangers qui peuvent s'en prévaloir : « *attendu que vainement objecterait-on qu'aucune loi sur la propriété commerciale n'existant au Danemark, les ressortissants de ce pays ne peuvent bénéficier en France de la loi du 30 juin 1926, l'article 19 faisant de la réciprocité de législation une règle absolue et impérative; attendu que la loi du 30 juin 1926 n'a pu avoir pour effet de priver les sujets danois d'un avantage qui leur est assuré par un traité diplomatique... qu'une convention entre nations constitue, au même titre qu'un contrat entre particuliers, un engagement réciproque qui doit être respecté de part et d'autre tant que cette convention n'est pas dénoncée...* »

Toutes les autres décisions, jugements de tribunaux de première instance et arrêts de cours d'appel, — car la Cour de Cassation n'a pas eu à se prononcer en matière de propriété commerciale, — exigeant d'une manière stricte que soit observée la condition de réciprocité législative contenue dans l'article 19 de la loi, sont par là conduites à refuser le renouvellement de leur bail ou l'indemnité d'éviction aux commerçants étrangers. Bien que l'article 19 n'ait fait aucune allusion aux conventions diplomatiques, ces différentes décisions, à part, peut-être, un arrêt de la Cour d'Alger (Alger, 26 février 1929, Nadal c. Société Immobilière Algéroise, *Clunet*, 1929, p. 1273), semblent admettre que les intéressés peuvent, en principe, se prévaloir des traités, mais elles tirent argument des termes de l'article 19 pour soutenir que la propriété commerciale est un « droit civil », par conséquent soumis, quant aux conditions requises pour sa jouissance, à l'article onze du Code. L'arrêt de la Cour d'Alger que nous

venons de citer s'exprime ainsi : « *Attendu que si le législateur avait entendu admettre au bénéfice de cette loi les étrangers susceptibles d'invoquer à leur profit des conventions diplomatiques, il n'eût pas manqué d'exprimer sa volonté, soit dans les travaux préparatoires, soit dans le texte même de la loi, ainsi qu'il l'avait fait dans l'article 4, alinéa premier de la loi du 1^{er} avril 1926; qu'il a été au contraire précisé, lors de la discussion de la loi du 30 juin 1926 au Sénat que l'exclusion des étrangers du bénéfice de la propriété commerciale était de principe à moins et sous conditions expresse d'une réciprocité législative.* » On lit au contraire dans l'arrêt de la Cour de Douai, en date du 16 avril 1929 (Lebrun c. Ledoux, *Clunet*, 1930, p. 431) : « *Attendu que Lebrun invoque, comme il l'avait fait en première instance, qu'aux termes de la convention d'établissement signée le 6 octobre 1927 entre la France et la Belgique et ratifiée par décret du 29 octobre 1927, les ressortissants de chacune des parties contractantes doivent jouir sur le territoire de l'autre du traitement de la nation la plus favorisée en ce qui concerne la possession, l'acquisition, l'occupation et la location de tout bien meuble ou immeuble; mais attendu que la loi du 30 juin 1926, modifiée par la loi du 22 avril 1927, a nettement indiqué qu'elle faisait du droit à la propriété commerciale un droit civil stricto sensu dont les étrangers ne pourraient, en dehors des exceptions prévues, acquérir la jouissance que dans les termes de l'article onze du Code civil, c'est-à-dire par des traités accordant aux Français le même droit en pays étranger; que la propriété commerciale n'étant pas admise par la législation belge...* » On trouve sensiblement le même raisonnement dans un autre arrêt de la Cour de Douai rendu antérieurement à celui

que nous venons d'examiner (Douai, 18 janvier 1928, Dame Wastiaux c. Chattelyn, *Cl.*, 1928, p. 1010), dans trois arrêts de la Cour de Paris (2 juillet 1928, Spilka c. Lerche, *Cl.*, 1929, p. 390; 27 octobre 1928, Proost et Sibower c. Rivière, *Cl.*, 1929, p. 1268; 24 décembre 1928, Volzenlogel c. Betsou, *Cl.*, 1929, p. 1269), dans un jugement du Tribunal de Beauvais, le premier en date parmi ceux que nous avons pu recueillir (Beauvais, 3 mai 1927, Reynes c. Société des Nouvelles Galeries, *Cl.*, 1928, p. 393), et un arrêt de la Cour d'Amiens rendu dans la même affaire (Cour d'Amiens, 19 juin 1928, Nouvelles Galeries c. Reynes, *Cl.*, 1929, p. 87). Citons encore deux jugements du Tribunal de la Seine, du 13 novembre 1928 (Proost c. Berger, *Cl.*, 1929, p. 671), et du 7 mars 1929 (Cavanagh c. Bestegui, *Cl.*, 1929, p. 1276). Un arrêt de la Cour de Nancy (28 novembre 1928, Dropsy c. Schmit, *Revue de droit international privé*, 1929, p. 603) met en doute la validité du traité franco-danois de 1910 : « *attendu que jamais la convention franco-danoise n'a été soumise au Parlement...* ». Notons aussi un jugement du Tribunal départemental du Rhône (23 novembre 1927, Moussali c. Thermo, *Cl.*, 1929, p. 98) qui refuse la propriété commerciale à un Syrien, parce que la loi du 30 juin 1926 est une loi d'exception qu'il faut interpréter restrictivement et que l'on ne peut pas, en conséquence, en accorder le bénéfice à un indigène sous mandat par analogie avec la loi du 1^{er} avril 1926. Enfin, la plupart des décisions que nous avons rapportées prennent soin de dire que la législation des loyers a un caractère trop spécial pour qu'elle ait pu être prévue par les traités invoqués; certaines d'entre elles se livrent en outre à une étude comparative sur l'article onze du Code et l'article 19 de la loi, qu'elles

tendent à assimiler l'un à l'autre (V. Cour d'Amiens, 19 juin 1928 ci-dessus mentionné), décelant ainsi la préoccupation de ramener la question à celle qui avait déjà été tranchée par la Commission supérieure en matière de prorogations. Signalons, pour finir, que l'arrêt de la Cour de Douai du 16 avril 1929 (Lebrun c. Ledoux), citant les travaux préparatoires, déclare que l'application de la clause de la nation la plus favorisée est contraire à l'esprit de la loi.

B. — *Droit de reprise.*

La jurisprudence est ici beaucoup moins riche que celle que nous avons précédemment passée en revue. Rappelons, tout d'abord, que le texte actuel de l'article 19 de la loi est une innovation de la loi de 1927 : avant ce dernier texte, aucune restriction n'étant inscrite dans la loi de 1926 relativement aux propriétaires étrangers, de nombreux jugements assimilaient ces propriétaires aux bailleurs de nationalité française. (V. notamment : Cour de Douai, 4 janvier 1927, *Cl.*, 27, p. 1054; Cour de Colmar, 1^{er} février 1927, *Cl.*, 28, p. 89; Trib. de Metz, 3 décembre 1927, *Cl.*, 28, p. 995; Trib. de Montpellier, 16 décembre 1927, *Cl.*, 28, p. 992; Cour de Montpellier, 29 juillet 1929, *Cl.*, 1930, p. 652; Cour de Douai, 26 mars 1930, *D. H.*, 1930, p. 276, etc...).

Nous n'avons pu recueillir que cinq décisions relatives au droit de reprise : deux jugements qui l'accordent au propriétaire étranger (Trib. de la Seine, 3 juillet 1928, Garnier c. Société Allied Purchasing, *Clunet*, 1929, p. 391, et Tribunal de Colmar, 20 février 1929, Weyl-Bloch c. Bigar, *Cl.*, 1930, p. 127) et trois décisions qui le lui refu-

sent (Trib. du Rhône, 14 décembre 1927, Bouffanet c. Barclays Bank, *Cl.*, 1928, p. 988; Tribunal de la Seine, 29 janvier 1929, Bouillot c. Sert, *Cl.*, 1930, p. 124; Cour d'Angers, 21 mars 1929, Trias c. Alzieu, *Cl.*, 1929, p. 1277). Parmi ce deuxième groupe de décisions, une place à part doit être faite à l'arrêt de la Cour d'Angers, car il est le seul à avoir relevé la différence de rédaction qui existe entre le paragraphe premier de l'article 19, relatif à la propriété commerciale, et le paragraphe second, qui vise le droit de reprise, paragraphe ne comportant d'exception qu'en faveur des bailleurs qui « *se trouvent dans les conditions prévues in fine au précédent paragraphe* ». Il n'est donc pas question de réciprocité législative dans ce deuxième alinéa; aussi, sans se préoccuper de savoir s'il existe ou non une législation analogue en Espagne, la Cour d'Angers refuse le droit de reprise à une propriétaire espagnole qui ne se trouvait dans aucune des conditions prévues. Les jugements du Tribunal du Rhône et du Tribunal de la Seine repoussent la prétention du propriétaire étranger, celui-ci n'ayant pu prouver l'existence d'une législation analogue dans son pays d'origine. Aucune allusion aux conventions diplomatiques n'est faite dans ces trois décisions. Il est intéressant de noter, dans le jugement du Tribunal du Rhône, une définition de ce qu'il faut entendre par « *législation analogue* » : « *attendu que pour qu'il y ait analogie au sens de la loi il faut qu'on trouve dans la législation étrangère considérée l'institution de la propriété commerciale, c'est-à-dire la création d'un droit du commerçant sur son fonds opposable au propriétaire, survivant au bail et pouvant, au cas d'éviction, donner naissance à une indemnité; attendu que cette création d'un droit permanent est essen-*

tiellement distincte des dispositions de fait telles que les prorogations, dispositions temporaires et qualifiées par les législateurs de provisoires... »

Examinons à présent les deux jugements qui se sont montrés favorables aux bailleurs étrangers. Le jugement du Tribunal de la Seine (Soc. Allied Purchasing) décide que les étrangers peuvent réclamer le droit de reprise en vertu d'une convention diplomatique. Comme le traité franco-américain de 1853 a, selon ce tribunal, une portée très large, *« attendu que la loi sur la propriété commerciale n'est pas une loi d'exception et transitoire, qu'elle a été incorporée à notre Code et fait partie du droit civil... »*, elle est au nombre des droits prévue par ce traité. Ici encore, on le voit, le Tribunal de la Seine prend nettement position contre le texte de la loi, dont il ne tient aucun compte en décidant que le droit de reprise n'est pas une disposition exceptionnelle. Le Tribunal de Colmar a eu, lui, l'habileté de se retrancher derrière les travaux préparatoires de la loi. *« Considérant, — dit-il, — que la question de savoir s'il est possible de tenir compte, pour l'application de l'article 19 précité de la loi du 30 juin 1926, des traités pouvant exister entre la France et la nation à laquelle appartient le bailleur qui veut exercer le droit de reprise, a été soulevée par le Ministre des Affaires étrangères lors de la discussion de la loi du 22 avril 1927, modificative de la loi du 30 juin 1926; que la note du ministre des Affaires étrangères était ainsi conçue : « La proposition de loi ne paraît devoir s'appliquer qu'aux étrangers dont le pays d'origine n'est pas lié à la France par une convention d'établissement ou de commerce comportant assimilation de ses nationaux et de nos concitoyens »; qu'à la lecture de cette note*

le président répondit : « si les étrangers allèguent qu'ils » sont bénéficiaires des traités, les tribunaux apprécie- » ront... » Usant donc de ce droit d'appréciation, le Tribunal de Colmar décide que le traité franco-suisse donne aux ressortissants helvétiques la faculté de reprendre leurs immeubles sans être soumis à des conditions plus onéreuses que les Français. Le jugement du Tribunal de Colmar, plus précis que celui du Tribunal de la Seine, ajoute : *« attendu... qu'en réalité, en refusant à un sujet suisse la faculté de reprendre son bien ou en ne la lui accordant qu'à des conditions onéreuses, on le frappe d'une véritable pénalité, le droit qu'on lui retire ne constituant pas un des droits civils dont l'article onze du Code civil réserve la jouissance aux Français, mais rentrant dans le jus gentium, c'est-à-dire dans l'ensemble des facultés envisagées par les diverses nations policées comme découlant du droit naturel. »*

Conclusion.

Maintenant que nous avons jeté un coup d'œil sur les différentes décisions rendues en notre matière, il nous faut essayer de dégager les diverses questions que les tribunaux ont cru devoir se poser et résoudre. Constatons tout d'abord que, dans son ensemble, cette jurisprudence accuse une opposition entre les lois de 1926 et les conventions diplomatiques : ces différents textes sont incompatibles entre eux de telle sorte que la loi doit nécessairement s'effacer devant le traité ou ce dernier être écarté par la loi. Le conflit entre l'acte législatif et l'acte diplomatique peut se présenter sous deux aspects. Sa forme la plus nette apparaît en matière de droit de reprise ou de pro-

priété commerciale, certaines décisions allant jusqu'à soutenir que la loi, en ne faisant aucune allusion aux conventions diplomatiques, a entendu préciser que celles-ci ne pourraient même pas être invoquées. Bien que moins apparent, le conflit existe aussi dans les cas où la jurisprudence admet en principe que les traités s'appliquent, soit que les tribunaux ne tiennent aucun compte de la condition de réciprocité qui devrait être observée si l'on respectait le texte de la loi, soit qu'ils privent les bénéficiaires des conventions d'une égalité de traitement que celles-ci auraient dû leur procurer si les lois de 1926 n'avaient pas renfermé des dispositions restrictives du droit des étrangers. Dans cette hypothèse, qui comprend notamment le cas de l'article 4 de la loi du 1^{er} avril 1926, l'opposition entre la loi et les traités ne disparaîtrait que si les traités accordaient aux étrangers la jouissance de tous les « droits civils », au sens de l'article 11 du Code, en les dispensant de la condition de réciprocité que contient cet article. Or, malgré l'ambiguïté des expressions dont se servent certains jugements, il nous semble bien que la jurisprudence n'attribue généralement pas une telle portée aux conventions internationales.

Ayant admis qu'il existait une opposition entre les lois de 1926 et les traités, comment la jurisprudence a-t-elle résolu ce conflit? Nous avons vu que la Cour de Cassation et la grande majorité des tribunaux, soit qu'il s'agît du conflit aigu du premier type, soit qu'il fût admis que les conventions diplomatiques pouvaient, théoriquement, être invoquées, ont appliqué la loi, sans se préoccuper de savoir si les traités étaient par cela même violés. Un petit nombre de décisions seulement ont donné la pré-

férence aux conventions, pour ce motif que ces dernières devaient s'imposer au législateur.

Cet examen de la jurisprudence nous conduit à nous demander si le conflit, constaté par les tribunaux, existe véritablement. Si, après une étude des lois et des traités, nous arrivons à conclure, nous aussi, à une incompatibilité entre la législation des loyers et les engagements d'ordre international, il nous faudra rechercher si les tribunaux ont eu raison de s'en tenir au texte des lois ou si la solution adoptée par les rares jugements qui ont continué à appliquer les traités au mépris de la loi était la meilleure. Ce travail fera l'objet des chapitres second et troisième de notre première partie.

Chapitre II : Y avait-il conflit entre les lois de 1926 et les conventions diplomatiques?

Chapitre III : En admettant qu'il y eût une opposition entre les lois et les traités, comment fallait-il résoudre ce conflit?

CHAPITRE II

Y AVAIT-IL CONFLIT ENTRE LES LOIS DE 1926 ET LES CONVENTIONS DIPLOMATIQUES ?

Pour savoir s'il existe une opposition entre les lois de 1926 et les traités antérieurs, il nous faut rechercher d'une part la portée exacte que le législateur a entendu donner à ces deux lois, et, d'autre part, quel est le véritable contenu des conventions diplomatiques.

Section I : Ce qu'a voulu le législateur.

La pensée du législateur, ainsi que nous allons le voir, n'apparaît pas bien nettement. S'il semble poser en principe que les traités devaient pouvoir s'appliquer, il paraît, d'un autre côté, avoir l'intention bien ferme de refuser aux étrangers les droits nouveaux institués par les lois de 1926. Ces deux tendances contraires se dégagent des textes et des travaux préparatoires.

A. — *Le législateur admet que les traités doivent, en principe, être respectés.*

La question ne devait se poser qu'au sujet des articles 5 et 21 de la loi du 1^{er} avril 1926 et de l'article 19 de

la loi sur la propriété commerciale, puisque l'article 4 de la première de ces lois réserve expressément l'application des traités en matière de prorogations. Cependant, nous avons vu qu'un jugement du Tribunal de la Seine (21 février 1928, affaire Bouhouilles, *Cl.*, 1929, p. 81) a refusé d'appliquer la convention franco-belge du 6 octobre 1927, l'article 4 ne faisant mention que des conventions diplomatiques « *existant au jour de la promulgation de la présente loi* ». Nous pensons qu'une telle interprétation de l'article 4, restée d'ailleurs sans écho, ne saurait être acceptée. Cela reviendrait à soutenir que si, après le 1^{er} avril 1926, le chef de l'Etat accordait par traité aux nationaux d'une puissance étrangère le bénéfice de notre législation des loyers, ce traité, bien que passé suivant les règles constitutionnelles, serait inopérant. Le législateur pourrait ainsi limiter pour l'avenir les pouvoirs du Gouvernement. Nous sommes plutôt de l'avis de M. J. Perroud ¹, qui voit dans cette disposition un effet de l'inattention du législateur. M. J. Perroud fait remarquer que cette mesure n'a fait l'objet d'aucuns débats et qu'elle a, vraisemblablement, été introduite dans la loi à la faveur de la trop grande rapidité du travail parlementaire. Il nous semble, en effet, qu'une question aussi grave et aussi discutée que celle des rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ne peut pas avoir été tranchée par le Parlement d'une façon aussi sommaire, et nous pensons que le législateur n'a nullement songé à rendre inefficaces les traités postérieurs à la

1. La législation des loyers d'habitation et les étrangers, *Clunet*, 1927, p. 295 et suiv.

V. dans le même sens une note de M. Champcommunal *Rev. de droit intern. privé*, 1928, p. 91.

loi. Nous déciderons, par conséquent, avec M. J. Perroud, de « *rayer cette restriction inconsiderée et penser qu'il s'agit de toutes les conventions diplomatiques conclues ou à conclure* ».

Faut-il, au contraire, admettre que le droit de reprise de la loi sur les locaux d'habitation, celui qui est prévu dans la loi du 30 juin et le bénéfice de la « propriété commerciale » ne pourront appartenir aux étrangers en dehors des conditions exigées par ces lois, ou doit-on penser que le législateur était d'accord avec le commissaire du Gouvernement, M. de Navailles-Labatut quand celui-ci déclarait, au cours de la discussion de la loi de 1929 : « *quelle que soit la loi, respect est dû aux conventions internationales existantes?* » Le Parlement n'a pas indiqué clairement ses intentions au cours des travaux préparatoires des lois que nous étudions. Cependant, nous avons pu relever certains faits qui tendent à prouver que la loi n'a pas voulu interdire aux étrangers de se prévaloir des conventions diplomatiques. Le premier fait auquel nous faisons allusion est le retrait des amendements présentés, à la Chambre des Députés, par M. Desjardins, et, au Sénat, par M. Lancien, lors de l'élaboration de la loi du 21 juillet 1927. La Chambre venait de décider de n'apporter à la loi de 1926 que des modifications de détail, afin d'en finir rapidement, et l'article 5 de la loi du 1^{er} avril 1926 avait été repris tel qu'il était dans le texte voté l'année précédente. A la première séance du 1^{er} juillet 1927 (*Journal officiel* du 2 juillet, p. 2205), M. Desjardins proposa de lever l'exclusion prononcée par la loi en faveur des propriétaires étrangers qui ont épousé une Française et dont les enfants sont français (il avait surtout en vue le cas des Belges, nombreux dans le Nord de la France).

Le rapporteur pria M. Desjardins de consentir à retirer son amendement afin de ne pas retarder le vote de la nouvelle loi. M. Desjardins se rendit à ces raisons, mais il demanda au Garde des Sceaux d'insister auprès du ministre des Affaires étrangères pour que les conventions d'établissement qui étaient en pourparlers à cette époque, notamment la convention avec le Belgique, donnassent satisfaction aux étrangers qui se trouvaient dans cette situation. Un amendement analogue fut présenté par M. Lancien au Sénat, à la séance du 13 juillet 1927 (*J. O.* du 14 juillet, p. 976). M. Lancien voulait donner le droit de reprise aux propriétaires étrangers ayant servi pendant la guerre dans l'armée française. Le rapporteur, M. Morand, rappela les faits qui s'étaient passés à la Chambre des Députés, le 1^{er} juillet, et demanda à M. Lancien de bien vouloir s'incliner, comme l'avait fait le député Desjardins, devant la nécessité où l'on était d'aller vite, et de ne pas soulever de questions aussi délicates que celles qui touchent à la nationalité. M. Morand acheva en ces termes : « *Toutefois, sur la prière de M. Desjardins, l'honorable Garde des Sceaux ici présent a déclaré qu'il insisterait auprès de M. le ministre des Affaires étrangères afin que, dans des conventions en ce moment en discussion avec certains pays étrangers, la question reçoive une solution pratique. Nous adressons à M. le Garde des Sceaux la même prière, et sous le bénéfice de ces observations, nous demandons à M. Lancien de bien vouloir retirer son amendement.* »

Ainsi donc, à la Chambre comme au Sénat, il paraît hors de doute que l'article 5 de la loi du 1^{er} avril 1926 pourra être modifié en faveur de certains étrangers par les traités internationaux qui seront ultérieurement con-

clus. Les promoteurs des amendements n'avaient songé, il est vrai, qu'à deux catégories d'étrangers qu'ils jugeaient particulièrement intéressantes, et, dans les observations faites à la Chambre et au Sénat, il n'a pas été question des traités existant déjà; mais, si l'on veut s'attacher à la différence de rédaction qui existe entre les articles 4 et 5 de la loi du 1^{er} avril 1926 pour repousser les traités *a priori*, il faut reconnaître que l'argument perd toute sa force puisque le législateur a admis que certains traités au moins pourront s'appliquer, bien que la loi n'en parle pas.

On trouve, de même, dans les travaux préparatoires de la loi sur la propriété commerciale, quelques indices qui nous permettent de penser que la jurisprudence est allée trop loin lorsqu'elle décide (ce qu'elle a fait, d'ailleurs, on l'a vu, assez rarement) que la loi ne réserve pas l'application des traités. Nous avons déjà mentionné, au sujet d'un jugement du Tribunal de Colmar (Weyl-Bloch c. Bigar, 20 février 1929, *Cl.*, 1930, p. 127), la réponse faite au Garde des Sceaux par le président de la commission législative du Sénat, à la première séance du 8 avril 1927, lors de la discussion, devant la Haute assemblée, de l'article onze de la loi du 22 avril 1927 : « *Si les étrangers allèguent qu'ils sont bénéficiaires de traités et font valoir lesdits traités, les tribunaux apprécieront.* » Dans ces conditions, nous ne voyons pas pourquoi les tribunaux, à qui le législateur laisse ainsi toute liberté, iraient s'embarrasser de la recherche d'une intention que les auteurs de la loi semblent avoir tenu à laisser dans le vague. Nous pensons que le rôle du juge ne consiste pas à déchiffrer des énigmes et que celui-ci doit, dans ses interprétations, s'en tenir aux éléments qu'il est possible

de connaître sans entrer dans le domaine de la divination. A la même séance du Sénat, M. Jenouvrier, prenant ensuite la parole, répondit à l'objection du gouvernement en rappelant l'article onze du Code civil qui, selon lui, suffit pour donner toute satisfaction aux étrangers : « *Les étrangers qui sont en France jouiront de tous nos droits, à la seule condition que nos nationaux jouissent dans leur pays des droits qu'ils ont eux-mêmes.* » A vrai dire, l'argument n'a qu'un rapport assez lointain avec les représentations du Ministère des Affaires étrangères que M. Jenouvrier pensait réfuter, mais nous pouvons en conclure, — l'auteur de cette intervention étant parmi les orateurs les plus écoutés du Sénat, — que l'article 19 de la loi n'empêchera pas l'article onze du Code de s'appliquer. Or dire que l'article onze s'applique revient à admettre que les traités peuvent jouer, puisque ce texte exige un traité comme fondement à la jouissance des « droits civils ». Il n'en serait autrement que si M. Jenouvrier avait confondu l'article 11 C. civ. avec l'article 19 de la loi, erreur commise à la Chambre des Députés, lors de la discussion de la loi du 29 juin 1929 sur les locaux d'habitation, par M. Pernot, déclarant, à la première séance du 28 mai 1929 : « ... *la prorogation jouera, par réciprocité en vertu de l'article 11 du Code civil ou* (sic) *d'une convention diplomatique visant la législation des loyers de façon précise.* » La Chambre et M. Pernot ont l'air de croire que l'article 11 du Code civil subordonne le droit des étrangers à la seule réciprocité de législation, comme le fait précisément l'article 19 de la loi du 30 juin 1926, mais il est peu probable que M. Jenouvrier ait confondu la réciprocité diplomatique du Code avec la simple réciprocité de fait.

Nous pensons donc pouvoir affirmer que le législateur n'a, en aucune manière, manifesté l'intention de repousser en principe l'application des traités. Mais cette constatation n'a qu'une valeur purement platonique car, si le conflit entre la loi et le traité n'existe pas sous la forme brutale que certains tribunaux ont voulu lui donner, il n'en est pas moins certain, pour être moins visible.

B. — *Le législateur voulait certainement que les droits institués par les lois de 1926 fussent des « droits civils ».*

Les droits institués par les lois de 1926 : prorogations, renouvellement des baux commerciaux, droit de reprise, sont des « droits civils » au sens de l'article 11 C. civ. Sans entreprendre de donner ici la définition du « droit civil », disons seulement que le caractère de « droit civil » d'un avantage conféré par la loi n'est pas douteux quand le législateur a pris le soin de préciser que les étrangers n'en jouiront que dans des cas exceptionnels ¹. Certains auteurs ² ont pourtant soutenu que le droit de reprise était non pas un « droit civil », mais une faculté exclusivement réservée aux Français. Cette opinion nous paraît erronée, car nous croyons avoir établi qu'il n'était pas dans les intentions du législateur d'interdire l'octroi du droit de reprise aux étrangers par le moyen des conventions diplomatiques.

1. Nous ne pouvons reprendre ici toute la controverse relative aux « droits civils » et passer en revue tous les critères proposés pour distinguer ces droits des autres. Cette discussion est résumée dans le *Manuel de droit international privé* de M. Niboyet, p. 320 et suiv. V. aussi le Répertoire Fuzier-Herman, v^o Etranger, n^o 100 et suiv.

2. V. la consultation de M. de Lapradelle déjà citée, *Rev. de droit international privé*, 1927, p. 52 et suiv.

Si ces différents droits sont des « droits civils », l'article 11 C. civ. exige, pour que les nationaux d'un pays étranger puissent en bénéficier, qu'un traité accorde des facultés analogues aux Français résidant dans ce pays. Tel, du moins, nous semble être le sens de l'article 11. Celui-ci, il est vrai, paraît exiger une identité absolue entre les droits accordés aux Français à l'étranger et ceux dont doivent jouir les étrangers en France : il y est question non pas de droits analogues mais « des mêmes droits civils ». Mais cette similitude complète entre les facultés accordées de part et d'autre ne se rencontrerait jamais en pratique, aussi presque tous les auteurs ¹ et la jurisprudence paraissent admettre qu'il suffit que les droits accordés aux Français présentent les mêmes caractères essentiels que ceux dont les étrangers réclament la jouissance sur notre territoire. Notre professeur, M. Julliot de la Morandière, nous a cependant objecté que l'article 11 n'avait pas le sens que nous lui attribuons. La condition de réciprocité prévue par ce texte, selon M. Julliot de la Morandière, n'est pas une correspondance étroite entre droits analogues, mais une réciprocité assez large, que les négociateurs des conventions auront le pouvoir d'apprécier eux-mêmes. Lors de la conclusion d'un traité, les gouvernements auront toute liberté de convenir que certain droit, accordé aux nationaux d'un des pays, sera compensé par un autre droit, même différent, accordé aux ressortissants de l'autre Etat. Nous croyons que cette interprétation, si elle est conforme à celle qu'admettent les chancelleries, ne traduit pas fidèlement l'intention des

1. V. *infra*.

rédacteurs du Code. L'article 11, interprété de cette manière, perdrait, nous semble-t-il, toute utilité. Si cet article voulait dire que la réciprocité peut exister entre droits différents, il se bornerait à affirmer que les négociateurs de traités doivent s'efforcer, lorsqu'ils contractent, d'obtenir une contre-partie pour les avantages concédés à l'autre pays : point n'était besoin d'un texte spécial pour dire cela. D'ailleurs, si les gouvernements ont toute liberté pour apprécier la réciprocité, ils doivent, en bonne logique, pouvoir la supprimer complètement quand ils le jugent utile, et l'article 11, ainsi compris, n'a plus de raison d'être.

Nous croyons donc pouvoir admettre que les droits institués par les lois de 1926 n'étaient accordés aux étrangers que sous la condition de réciprocité telle que nous l'avons définie plus haut. Si des traités spéciaux avaient été conclus au sujet de la législation des loyers, la condition eût été remplie, même en l'absence de lois analogues dans les autres pays, les conventions pouvant prévoir la création de semblables droits en faveur de nos nationaux. Mais il n'existait que des traités généraux : il fallait alors, pour que les étrangers pussent bénéficier de notre législation des loyers, que les conventions invoquées fussent assez larges pour englober tous les « droits civils », et, en outre, qu'une législation analogue à la notre existât dans le droit interne des pays co-signataires. Or, en admettant même que les traités d'établissement s'étendissent aux « droits civils », la condition de réciprocité de l'article 11 C. civ. n'était pas remplie en pratique. Si un grand nombre de pays ont dû prendre, pendant la guerre, des mesures comparables à notre loi sur les locaux d'habita-

tion ¹, il existe souvent des différences considérables entre ces dispositions et celles de la loi du 1^{er} avril 1926. Quand à la propriété commerciale, qui, aux termes de l'article 19 de la loi du 30 juin 1926, peut s'appliquer aux étrangers en dehors de toute convention et sous la seule condition qu'il y ait une législation analogue dans les autres Etats, il semble bien qu'elle soit ignorée dans tous les pays, exception faite pour le Royaume-Uni ².

1. V. l'*Annuaire de Législation étrangère*, années 1916 à 1927, et La réglementation des loyers en droit comparé, par Gaetan Aubéry, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1925, p. 151 à 179.

2. V. le *Landlord and Tenant Act* de 1927, dans *The Laws of England*, Supplément 1928, chapitre 18, § 1082 p. 1368 et suiv. (*Landlord and Tenant Act* 17-18 George V ch. 36) et la traduction de cette loi au *Journal de Clunet*, 1928, p. 233, ainsi qu'un commentaire de M. de Gal-laix, à la p. 519 du même *Journal*.

Cette loi constitue, à n'en pas douter, « une législation analogue protégeant la propriété commerciale », et les Français sont admis à s'en prévaloir du fait que la loi ne contient aucune restriction relative aux étrangers. Il suffit de se reporter au texte de la loi anglaise pour constater qu'elle présente les mêmes caractéristiques que notre loi du 30 juin 1926, dont elle ne diffère que sur des points de détail : c'est bien là une loi qui protège la propriété commerciale : la *compensation for goodwill* correspond exactement à notre indemnité d'éviction et, si le locataire estime qu'il ne serait pas complètement dédommagé, par cette indemnité, du préjudice subi, il peut demander à la place le renouvellement de son bail. L'analogie entre les deux lois va encore plus loin, car le texte anglais contient aussi des dispositions relatives aux améliorations faites par le preneur dans les lieux faisant l'objet du bail, et prévoit l'indemnisation du locataire pour la plus-value apportée ainsi à l'immeuble. Le *Landlord and Tenant Act* est entré en vigueur le 25 mars 1928, et il s'applique en Angleterre et dans le Pays de Galles.

À part les Anglais, d'autres étrangers ont essayé de faire valoir devant les tribunaux leur droit à la propriété commerciale en invoquant l'existence d'une législation analogue dans leur pays d'origine : ce sont notamment les Grecs et les Espagnols, alléguant, les premiers, les décrets du 26 février 1926 et du 1^{er} juillet 1927 et, les autres, le décret espagnol du 21 décembre 1925. Nous n'avons malheureusement pas pu examiner ces décrets, mais il semble bien, s'il faut en croire les affirmations du Tribunal de la Seine (affaire Betsou, *Gaz. Pal.*, 1928.1.221) du Tribunal de Beauvais et de la Cour d'Amiens (Nouvelles Galeries c. Reynes, *Cl.*, 1928, p. 393 et *Cl.*, 1929, p. 87), que ces décrets, qui établissaient des prorogations temporaires pour les baux civils et commerciaux, mesures dont l'application ne s'étendait pas à la totalité du territoire, étaient très différents de la loi française.

D'autre part, le Rapporteur de la Commission de législation du Sénat, M. Morand, à la deuxième séance du 2 avril 1924, a déclaré, sans donner

Il semble donc que le législateur ait pensé que les lois qu'il allait voter ne se heurteraient à aucun texte de droit international. En effet, si l'on n'examine les traités généraux que sous le rapport des « droits civils », les conventions d'établissement ne peuvent être que de trois sortes : ou bien elles n'accordent pas les « droits civils », — ou bien elles les accordent sous la condition de réciprocité de l'article 11 C. civ., — ou bien elles les accordent d'une manière très large, en écartant la condition de réciprocité. De toute façon, de telles conventions ne pouvaient être violées par les lois de 1926.

La question, en réalité, n'est pas aussi simple. Tous les traités, qu'ils comprennent ou non les « droits civils », renferment un minimum au-dessous duquel il n'est pas possible de descendre : c'est l'assimilation réciproque des nationaux des contractants quant aux différentes facultés de droit des gens. Pour cette assimilation, aucune condition de réciprocité stricte n'est nécessaire, car l'article 11 ne vise que les « droits civils ». Mais, lorsque l'on crée de nouveaux « droits civils », à moins, hypothèse invraisemblable, d'inventer de toutes pièces des facultés nouvelles n'ayant aucun lien avec la législation antérieure, on ne peut le faire qu'aux dépens des dispositions du droit des gens. C'est ainsi que, si l'on examine en eux-mêmes les droits institués par les lois de 1926, abstraction faite des dispositions restrictives qui leur donnent le caractère de « droits civils », on constate que ces facultés appartiennent, par leur nature, au domaine du droit des gens. Ceci a été reconnu par le législateur lui-même, au sujet

d'autres précisions, qu'il existait en Italie un décret-loi comparable à la loi du 30 juin 1926. Nous avons le regret de n'avoir pu vérifier par nous-même cette affirmation, que nous donnons sous toutes réserves.

du droit de reprise du propriétaire. Au cours de la discussion à la Chambre de l'article 5 de la loi du 1^{er} avril 1926, le rapporteur de la loi a prononcé ces paroles : « *Quelle est l'essence de ce droit de reprise? C'est uniquement le droit de propriété.* » (Chambre des Députés, J. O. du 1^{er} février 1926, p. 394). Cette remarque, bien entendu, peut également s'appliquer au droit de reprise du bailleur d'un local de commerce. Le droit de propriété, amoindri par la loi au profit des locataires, reprend toute son étendue dans certains cas où le bailleur a paru plus digne d'être protégé que ses locataires. La prorogation, de son côté, n'est qu'une conséquence attachée par la loi au contrat de bail : tout autant que le droit d'être propriétaire, le droit de passer des baux fait partie du *jus gentium* et les pays civilisés ne font habituellement aucune différence entre les étrangers et leurs nationaux en cette matière. Quant au renouvellement des baux commerciaux et à l'indemnité d'éviction, ce sont des éléments de fonds de commerce. Bien que l'expression « propriété commerciale » soit assez peu juridique, elle marque du moins qu'il s'agit d'une portion de la fortune du commerçant dont il serait injuste de priver les étrangers, ceux-ci tenant du *jus gentium* le droit d'être protégés dans leur personne et dans leurs propriétés au même titre que les nationaux du pays où ils se trouvent.

Les lois de 1926 ont ainsi empiété sur des droits que les étrangers tenaient des conventions antérieures pour en faire des « droits civils ». Par les traités d'établissement, la France s'était engagée à ne faire aucune différence entre ses nationaux et ceux des pays co-contractants relativement au droit d'être propriétaire, de louer les maisons, de faire le commerce, etc... Elle s'y était engagée

sans autre condition que l'octroi d'une semblable assimilation à ses nationaux dans les pays avec lesquels elle avait traité, quelle que fût d'ailleurs la législation de ces Etats. **Le législateur français, en posant une nouvelle condition, la réciprocité stricte de l'article 11 du Code, à l'assimilation de ces étrangers, exigeance dont la rigueur a eu pour effet de rendre les conventions inopérantes, a certainement violé ces conventions. C'est là que réside l'opposition entre les lois de 1926 et les traités internationaux.**

C. — *Conclusion.*

Peut-être nous fera-t-on l'objection suivante : vous avez soutenu, vous appuyant sur les travaux préparatoires, que le législateur n'avait pas voulu écarter l'application des conventions diplomatiques; vous nous montrez, à présent, que la loi est en opposition avec les traités qui lui sont antérieurs. Pour être logique, il faudrait décider que le législateur n'a pas pu désirer un tel résultat et que c'est par erreur qu'il a introduit dans la loi de semblables mesures. Ce serait donc sainement interpréter la volonté des auteurs de la loi que de continuer à considérer les prorogations, le droit de reprise et la propriété commerciale comme des facultés de droit des gens. Le texte de la loi étant ainsi redressé, l'opposition relevée plus haut disparaîtrait. Nous pensons que cette interprétation attribuerait à nos Honorables un respect des principes qu'ils ne possèdent peut-être pas. Il est possible que le législateur n'ait pas vu la violation des traités que comportait le texte qu'il a voté; mais il est évident que nos parlementaires tenaient beaucoup à rendre l'accès des lois de 1926

difficile aux ressortissants des autres pays : il n'y a qu'à ouvrir le *Journal officiel* pour s'en convaincre. Qu'aurait fait le Parlement si on lui avait montré clairement qu'il fallait, de toute nécessité, choisir entre le respect des traités et le maintien des dispositions restrictives des lois de 1926 ? Aurait-il rapporté ces dispositions ?... Il n'est pas besoin, croyons-nous, d'être prophète, pour deviner le sort qu'aurait eu une semblable question : la « *Farce de Maître Pathelin* » n'est pas si oubliée qu'elle n'eût pu, fort à propos, inspirer nos parlementaires embarrassés.

Les tribunaux, devant l'attitude incertaine du législateur, conservent, somme toute, leur entière liberté d'appréciation. Nous estimons, cependant, que ce serait pousser un peu loin cette liberté que de ne tenir aucun compte des dispositions restrictives des lois de 1926, ainsi que l'a fait le Tribunal de la Seine.

Mais ce conflit, que nous venons de dégager, entre les lois de 1926 et les traités, suppose que les conventions diplomatiques comportaient l'assimilation des étrangers aux nationaux pour tous les droits du *jus gentium*. Il nous faut à présent examiner si telle est bien la portée de ces conventions, ou s'il ne convient pas plutôt de leur attribuer, comme on l'a soutenu, une portée différente, en sorte que ce conflit n'existerait pas. C'est donc, en dernière analyse, l'examen des conventions diplomatiques qui nous permettra de savoir si les lois de 1926 sont ou non en opposition avec les traités internationaux.

Section II : Que contenaient les conventions diplomatiques?

De nombreux traités ont été invoqués en notre matière. La Déclaration interprétative de 1929 ¹ en donne une liste, non limitative d'ailleurs, qui comprend des conventions de types variés : traités d'établissement, traités de commerce, traités « d'amitié, de commerce et de navigation », conventions consulaires, etc... La Déclaration ministérielle classe ces divers traités en deux groupes : le premier comprend les traités qui comportent la clause d'assimilation au national, tels que la Convention du 9 février 1842, conclue avec le Danemark, la Convention consulaire franco-espagnole du 7 janvier 1862, la Convention consulaire signée le 23 février 1853 avec les Etats-Unis d'Amérique, le traité d'établissement du 23 février 1882 avec la Suisse, etc... Dans le deuxième groupe sont rangés les traités, beaucoup plus nombreux, qui contiennent la clause de la nation la plus favorisée, comme, par exemple, la Convention franco-britannique du 28 février 1882.

Deux thèses ont été défendues, d'après lesquelles aucun conflit ne pouvait s'élever entre les conventions diplomatiques et la législation des loyers. La première est celle de M. J. Perroud. La seconde a été soutenue par le Ministre des Affaires étrangères dans la Déclaration interprétative. Nous allons examiner successivement ces deux solutions.

1. V. *Journal officiel* du 13 août 1929; *Journal de Clunet*, 1929, p. 1223; v. annexe.

A. — *Thèse de M. J. Perroud.*

M. J. Perroud soutient que certaines des conventions invoquées au sujet des lois de 1926 n'avaient aucun rapport avec la question qui nous occupe. S'il n'est pas douteux que les « traités d'établissement » devaient s'appliquer à notre matière, puisque leur objet est précisément de fixer, d'une manière générale, le statut des étrangers et de dire quels sont les différents droits dont ils pourront jouir, il n'en est pas de même pour d'autres conventions. Les traités de commerce et ceux qui contiennent la clause de la nation la plus favorisée, suivant M. J. Perroud, seraient complètement étrangers à la matière des loyers, et, par suite, les lois de 1926 ne pouvaient certainement pas leur porter atteinte.

M. J. Perroud, dans l'article que nous avons déjà cité ¹, s'attaque d'abord à la clause de la nation la plus favorisée : « *M. Bartin, — dit-il, — a rappelé tout récemment que la clause de la nation la plus favorisée ne s'applique qu'en matière de commerce ou de douane. Il a montré que la grande majorité des arrêts l'a toujours ainsi comprise.* » M. Bartin ², à vrai dire, ne s'est pas montré tout fait aussi affirmatif : après avoir constaté que la jurisprudence a admis l'application de cette clause dans certaines matières de pur droit privé, il s'est borné à conclure : « *Tout cela nous paraît excessif et nous serions porté à écarter entièrement en principe, du domaine et des rapports de droit privé, la clause de la nation la plus favorisée.* » M. Bartin,

1. La législation des loyers d'habitation et les étrangers, *Clunet*, 1927, p. 295 et suiv.

2. Le droit conventionnel envisagé comme source du droit international privé en France, *Clunet*, 1927, p. 16.

on le voit, se contente d'émettre des doutes sur l'exactitude des décisions qu'il vient de rapporter mais, quand bien même l'opinion de M. Bartin serait aussi certaine que le pense M. J. Perroud, nous ne pourrions, malgré le profond respect que nous inspire la science de notre éminent professeur, souscrire à une théorie formellement démentie par le texte de certains traités. Prenons, en effet, le traité franco-britannique de 1882. Ce traité, il est vrai, s'intitule : « Convention conclue à Paris, le 28 février 1882, entre la France et la Grande-Bretagne, pour régler les relations commerciales des deux pays » (De Clercq, tome 13, p. 336), ce qui paraît confirmer l'emploi exclusif de la clause en matière commerciale, mais il suffit de lire le préambule de cette convention pour voir qu'elle règle aussi les questions d'établissement. Ceci ne prouverait d'ailleurs pas que la clause de la nation la plus favorisée doive s'appliquer en matière civile, car il serait facile de soutenir qu'elle ne concerne que la partie commerciale du traité, si celui-ci ne nous donnait toute la précision désirable sur ce point. Lisons l'article 1^{er} : « *Les tarifs de douane, pour les marchandises ou produits manufacturés de France et d'Algérie à leur importation dans le Royaume-Uni et pour les marchandises ou produits manufacturés du Royaume-Uni à leur importation en France et en Algérie devant demeurer réglés par la législation intérieure de chacun des deux Etats, les Hautes Parties Contractantes se garantissent réciproquement en France ainsi qu'en Algérie et dans le Royaume-Uni le traitement de la nation la plus favorisée en toute autre matière.* » Voici donc les tarifs de douane mis à part, et il nous reste à préciser l'expression « *en toute autre matière* ». Désigne-t-elle uniquement les relations commerciales ? Poursui-

vons notre lecture : « *Il est aussi entendu que, sous réserve de l'exception ci-dessus établie, chacune des Hautes Parties Contractantes s'engage à faire profiter l'autre, immédiatement et sans conditions, de toute faveur, immunité ou privilège, en matière de commerce ou d'industrie, qui aurait pu ou pourrait être concédée par une des parties contractantes à une tierce puissance en Europe ou hors d'Europe.* »

» Il est également entendu qu'en tout ce qui concerne le transit, l'emmagasinage, l'exportation, la réexportation, les taxes locales, le courtage, les formalités de douane, les échantillons, et également en toute matière concernant l'exercice du commerce et de l'industrie, ainsi que la résidence temporaire ou permanente, l'exercice d'un métier ou d'une profession, le paiement des taxes et autres impôts, la jouissance de tous les droits et privilèges légaux, comprenant le droit d'acquérir, de posséder, et la libre disposition de la propriété, les ressortissants britanniques en France et en Algérie et les ressortissants français dans le Royaume-Uni jouiront du traitement de la nation la plus favorisée. » Il est impossible, en présence d'un texte semblable, de ne pas admettre la clause de la nation la plus favorisée en matière civile. On pourrait essayer de dire que l'expression : « *ainsi que la résidence, temporaire ou permanente,* » se rapporte à la phrase précédente et n'est qu'un exemple donné pour expliquer ce que les parties ont voulu comprendre dans « *l'exercice du commerce et de l'industrie* », mais le reste de l'énumération : « *exercice d'une profession* », (le mot « profession » s'oppose ici nettement aux expressions « commerce », « industrie », « métier » et désigne à coup sûr les professions non commerciales), « *la jouissance de tous les droits* »

et privilèges légaux... » n'appartient certainement pas au domaine du droit commercial.

On objectera peut-être, alors, que la convention précitée est l'indispensable exception que doit comporter toute règle indiscutée ? Ne parlons pas des nombreux traités qui, postérieurement aux lois de 1926, ont stipulé la clause de la nation la plus favorisée en matière d'établissement, et bornons-nous à citer les textes plus anciens qu'on ne peut soupçonner de vouloir donner un démenti à la jurisprudence et à la Doctrine contraires. Le traité d'établissement franco-suisse du 23 février 1882, que la Déclaration de 1929 range dans la catégorie des traités d'assimilation aux nationaux, renferme aussi, dans son article 6, la clause de la nation la plus favorisée. Cet article est suffisamment explicite, comme on pourra en juger : « *Tout avantage que l'une des parties contractantes aurait concédé ou pourrait encore concéder à l'avenir d'une manière quelconque à une autre puissance, en ce qui concerne l'établissement des citoyens et l'exercice des professions industrielles, sera applicable de la même manière et à la même époque à l'autre partie sans qu'il soit nécessaire de faire une convention spéciale à cet effet.* » De même, la convention franco-serbe du 18 janvier 1883 contenait à la fois la clause d'assimilation et la clause de la nation la plus favorisée, et son article 4 était ainsi rédigé : « *Les Français en Serbie et les Serbes en France jouiront réciproquement d'une constante et complète protection pour leurs personnes et leurs propriétés, et auront les mêmes droits, excepté les droits politiques et les mêmes privilèges qui sont ou qui seront accordés aux nationaux de la nation la plus favorisée, à la condition, toutefois, de se soumettre aux lois du pays.* » Plus récemment, mais avant

1926, la Convention économique signée le 22 juin 1923 avec l'Autriche contenait, dans son article 24 : « *Les ressortissants de chacun des deux pays jouiront sur le territoire de l'autre, en ce qui concerne l'établissement, l'exercice du commerce et de l'industrie, leurs biens mobiliers et immobiliers, leurs droits et intérêts, du régime accordé aux ressortissants de la nation la plus favorisée.* »

Nous pensons avoir suffisamment démontré que les traités contenant la clause de la nation la plus favorisée pouvaient s'appliquer en matière civile. Il nous reste à repousser la deuxième objection, formulée par M. Perroud contre les traités de commerce. L'énoncé de l'article 1 du traité franco-britannique de 1882 a déjà prouvé qu'une convention dite « commerciale » pouvait comprendre des clauses relatives à l'établissement, et, de fait, cela se produira très souvent. M. Perroud s'attaque particulièrement aux traités franco-espagnol de 1862 et franco-danois de 1910. Voici ce que M. Perroud écrit, dans l'article précité, page 301 *in fine*, au sujet du traité de 1862 : « *On faisait état de ce que le texte prévoit que les sujets des deux pays pourront « louer les maisons, magasins, et boutiques ».* Ces expressions ainsi isolées pourraient faire illusion. Mais, si l'on prend le soin de se reporter au texte officiel complet, on constate d'abord que le traité est intitulé « *convention consulaire* », c'est-à-dire étant donné qu'il n'y est pas question des attributions des consuls, *convention commerciale.* » Et, partant de là, M. Perroud conclut que les droits indiqués ci-dessus ne sont accordés aux Espagnols que dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice du commerce. Mais, si nous suivons le conseil

de M. Perroud et si nous nous reportons au texte du traité (De Clercq, tome 8, page 374), nous avons la surprise de trouver vingt et un articles, les articles 8 à 27 inclus et l'article 30, qui organisent d'une manière très minutieuse le fonctionnement des consulats, et n'omettent aucun détail sur les privilèges et les attributions des consuls des deux pays. Ajoutons que l'expression « convention consulaire » semble bien n'avoir jamais été employée avec le sens que M. Perroud lui donne. D'autre part, les articles 1 à 8 de cette convention sont indiscutablement relatifs à l'établissement.

Quant au traité franco-danois de 1910, M. Perroud, s'attachant à son intitulé : « Articles additionnels à la Convention de commerce et de navigation franco-danoise du 9 février 1842, signés à Copenhague entre la France et le Danemark le 9 février 1910 », le déclare inapplicable en matière civile. « *Est-il vrai d'abord, — fait remarquer cet auteur, — qu'il faille écarter cette considération de bon sens qu'une matière de droit civil ne peut être régie par un traité de commerce ?* » Par conséquent, si l'article premier assimile les Danois aux Français « *pour ce qui regarde l'exercice des droits civils...* », M. Perroud affirme qu'il s'agit des droits nécessaires à l'exercice du commerce. Ici encore, il suffit de lire quelques textes de conventions, pour se persuader que l'intitulé : « convention commerciale » ou « convention consulaire », ou tel autre terme que l'on a jugé commode d'employer pour désigner un traité, n'a pas l'importance que M. Perroud veut lui attribuer. Ce même traité franco-danois, où il prétend voir un traité purement commercial, est également une convention consulaire, si l'on considère que l'article 5 du texte de 1842 (auquel les articles additionnels de 1910

ne font que se rattacher) traite de la situation des consuls. En réalité, presque tous les traités contiennent des dispositions variées et ce n'est pas leur titre qu'il faut voir, mais leur contenu. Quand un traité dit « de commerce » renferme des clauses sur l'établissement, il faut le considérer comme une convention d'établissement dans la mesure où il s'y rapporte.

Nous sommes donc d'avis que tous les traités qui ont été indiqués par le ministre des Affaires étrangères, et quelques autres aussi (par exemple le *modus vivendi* du 20 juillet 1928 avec la Lithuanie), étaient parfaitement applicables en matière de loyers, tous ces textes ayant prévu les conditions d'établissement des étrangers sur le territoire des pays co-signataires.

B. — *Thèse du ministre des Affaires étrangères.*

Le ministre des Affaires étrangères a soutenu que les différents traités d'établissement assimilaient d'une manière complète les étrangers à nos nationaux, sans qu'il y eût lieu de distinguer entre les facultés du *jus gentium* et les « droits civils » et sans qu'il fût nécessaire qu'une correspondance étroite existât entre les droits ainsi accordés de part et d'autre. « ... quand les traités comportent l'assimilation au national sans subordonner cette assimilation à la réciprocité, — affirme le ministre des Affaires étrangères, dans sa Déclaration de 1929, — *Il n'y a plus à se demander si le Français jouit des mêmes avantages en pays étranger. C'est le gouvernement qui doit s'inquiéter de savoir si ce que nos conventions nous obligent à accorder n'a pas de contrepartie au profit de nos nationaux, et,*

dans pareil cas, de dénoncer celles qui seraient par trop à notre désavantage. » Ainsi compris, les traités d'établissement ne pourraient être violés par les lois de 1926. Il importerait peu, par exemple, que le droit de propriété devînt un « droit civil », puisque les bénéficiaires des traités continueraient à en jouir sans que la condition de réciprocité en fût aggravée.

Nous allons voir si une telle interprétation des conventions peut être admise.

C. — *Critique de la thèse du Ministère des Affaires étrangères.*

§ 1. — POSITION DU PROBLÈME. — Avant de rechercher si les conventions d'établissement accordent aux étrangers toute espèce de droits, sans qu'une réciprocité stricte soit nécessaire pour les facultés de « droit civil », il nous faut déterminer d'abord quels sont les droits compris dans cette catégorie. Comme nous l'avons dit plus haut, nous laisserons de côté les discussions doctrinales¹ et nous n'énumérerons ici que certains droits sur le caractère desquels l'accord paraît être réalisé. Le nombre de ces droits est aujourd'hui très restreint, la loi du 14 juillet 1819 ayant supprimé le plus important d'entre eux en faisant disparaître l'incapacité de succéder dont étaient frappés les étrangers. De même, la loi du 19 juin 1923 sur l'adoption a tranché toute controverse au sujet du droit d'adop-

1. V. le *Manuel de droit international privé* de M. Niboyet, *loc. cit.*, et le *Répertoire Fuzier-Herman*, *loc. cit.*, ainsi que les nombreuses références indiquées par ces ouvrages.

V. aussi un article de Glasson : Condition civile des étrangers en France, publié dans le *Journal de Clunet*, 1905, p. 513 et suiv.

ter et d'être adopté, en assimilant expressément les étrangers aux Français sous ce rapport. Les « droits civils » qui subsistent sont de deux sortes : les une sont absolument réservés aux nationaux à moins, ce qui est purement théorique, qu'un traité spécial n'en fasse formellement bénéficier les ressortissants de quelque pays étranger. Tels sont, par exemple, le droit de prélèvement institué par la loi du 14 juillet 1849 et le droit d'être officier ou mécanicien à bord d'un bateau français. Les autres « droits civils » peuvent appartenir non seulement aux étrangers bénéficiaires d'un traité, mais encore à ceux qui ont été admis à domicile (du moins en était-il ainsi avant la loi du 10 août 1927) ou qui remplissent certaines conditions indiquées par les lois : c'est le cas des droits créés par les lois de 1926, de ceux qui résultent de la loi du 9 avril 1898, de la loi du 12 juillet 1909, etc... C'est également dans cette catégorie que prend place l'hypothèque légale, et nous y classerions aussi le droit de jouissance légale et la tutelle si la qualité de « droit civil » de ces institutions était unanimement admise. Quant au droit de succéder ou d'adopter, on ne peut plus les considérer comme des « droits civils » et ils font désormais partie du *jus gentium*.

Personne n'a jamais soutenu que les traités d'établissement accordent aux étrangers les « droits civils » de la première espèce. Il nous suffira donc de rechercher si ces conventions englobent les droits de la seconde catégorie : bénéfice de la loi du 9 avril 1898, régime de la loi du 12 juillet 1909, hypothèques légales, pour ne prendre que les plus importants parmi les droits dont le caractère de « droits civils » n'est pas contesté. Nous étudierons à cet effet les textes des traités et la jurisprudence, malheureu-

sement peu abondante en cette matière, que nous aurons pu rassembler. Mais avant d'aborder ainsi l'examen direct des conventions et des arrêts, demandons conseil aux auteurs qui ont traité cette question de la portée des conventions d'établissement.

§ 2. — ETUDE DE LA DOCTRINE. — Ouvrons le *Manuel de droit international privé* de M. Valéry : cet ouvrage classe les traités relatifs aux « droits civils » en quatre groupes. Les uns ont un objet limité : propriété littéraire, libre accès devant les tribunaux, etc... « *D'autres accordent au contraire, aux nationaux des Etats avec lesquels ils sont intervenus le droit d'exercer les mêmes droits civils que les Français* », et, dans cette série, M. Valéry range le traité franco-suisse de 1882 et le traité franco-danois de 1910. Une place à part est faite aux traités du type de la convention franco-roumaine du 6 mars 1907, qui, dans son article 2, ne fait mention que des droits de s'établir, — d'acquérir et de posséder toute espèce de propriété mobilière ou immobilière, — de disposer de ces biens par vente, échange, donation, mariage, testament ou de toute autre manière, — d'acquérir des biens par héritage, — d'ester en justice, — et ne parle pas de la protection des personnes. M. Valéry pense que ces traités, étant donné leur mode de rédaction, « *sont relatifs uniquement aux droits concernant le patrimoine... sont étrangers, au contraire aux rapports de famille et qu'ils n'autoriseraient point, par exemple, ceux qui peuvent les invoquer à participer à une adoption ou à invoquer une hypothèque légale.* » Enfin certains traités accordent la clause de la nation la plus favorisée aux ressortissants des Etats signataires. M. Valéry, en conséquence, décide que les étrangers

qui peuvent invoquer un traité de la seconde catégorie doivent bénéficier de tous les « droits civils », — notamment du droit de constituer un bien de famille conformément à la loi du 12 juillet 1909, — mais à une condition : que la réciprocité de l'article 11 soit réalisée. (Cette condition de réciprocité est, d'ailleurs, comme nous allons le voir, le seul point sur lequel tous les auteurs, à l'exception de M. Niboyet, soient d'accord.)

On trouve également, dans le *Cours élémentaire de droit international privé* de Surville et Arthuys, une liste de traités accordant aux étrangers la jouissance de tous les « droits civils » sous condition de réciprocité, mais, à part le traité franco-danois de 1910, au sujet duquel ces auteurs sont du même avis que M. Valéry, ce ne sont pas les mêmes conventions qui entrent dans l'énumération, vraisemblablement limitative, que donne ce dernier ouvrage. On lit, au n° 125 : « *C'est dans l'article 2 de la convention de 1862, dans l'article 3 du traité franco-espagnol de 1882, et dans l'article 4 du traité franco-serbe qu'est reconnue, dans toute son étendue, la jouissance des droits civils aux Espagnols et aux Serbes en France, sous condition de réciprocité au profit des Français en Espagne et en Serbie.* » Et, après avoir exprimé le regret que les conventions de cette espèce soient si rares, ce qui donne à penser que la liste précédemment fournie est complète, ces auteurs ajoutent : « *Il est toutefois à remarquer que, dans les premières dispositions des articles additionnels à la convention de commerce franco-danoise du 9 février 1842, signés le 9 février 1910 à Copenhague, il est décidé que les sujets danois en France et les Français au Danemark sont assimilés au point de vue de l'exercice des droits civils.* »

Dans son *Manuel de droit international privé*, M. Ni-

boyet divise les conventions diplomatiques en deux catégories : celles qui exigent la réciprocité stricte et celles qui dérogent à l'article 11 du Code. Les conventions qui laissent subsister la condition de réciprocité de l'article 11 peuvent être générales ou avoir un objet spécial. Le premier type, c'est-à-dire celui des traités généraux, nous dit M. Niboyet, « *n'existe pour ainsi dire pas... Dans le passé il a été consacré par deux traités, avec l'Espagne, du 6 février 1882, et la Serbie, du 18 janvier 1883. On peut citer pourtant la Convention d'établissement de Lausanne avec la Turquie (Clunet, 1923, p. 1087 et suiv.) qui semble aussi large que possible.* » Quant aux traités plus limités, « *Ce sont les traités qui n'accordent que les droits nécessaires à l'usage du commerce ou même, parfois, certains droits déterminés seulement. Ils sont assez nombreux. On peut citer, parmi ces premiers, le traité franco-suisse du 23 février 1882, et, parmi les seconds, les traités qui accordent aux étrangers la jouissance des droits qu'ils énumèrent limitativement et qui sont accordés de part et d'autre (dispense de caution, bénéfice de l'assistance judiciaire, de la compétence des tribunaux.)* »

A côté de ces traités, limités ou généraux, qui accordent des « droits civils » à leurs bénéficiaires, sous la condition de stricte réciprocité. M. Niboyet, se séparant des autres auteurs, pense qu'il existe des conventions qui dérogent à l'article 11 du Code. Après avoir montré que l'article 11 n'est pas constitutionnel et que, par suite, il est possible de l'écarter comme n'importe quelle autre loi interne, M. Niboyet conclut : « *Ainsi on peut concevoir que par traité on stipule l'assimilation aux nationaux. De cette façon, dans chacun des Etats contractants, les étrangers seront traités comme les nationaux et joui-*

ront même de droits inconnus dans leur propre pays. Dès lors l'étranger pourrait invoquer la législation des loyers, alors même que dans son pays celle-ci n'existerait pas. Ce type de traités n'est pas usité. Sans aller aussi loin, on peut concevoir que la réciprocité soit suffisante dès l'instant où une même institution existe dans les deux pays, sans exiger pour cela une identité, difficile à réaliser, et qui semble rigoureuse. En ce qui concerne les accords franco-danois du 9 février 1910, l'hésitation est possible. Pourtant, ceux-ci déclarent que, « pour l'exercice des métiers et des professions industrielles ou commerciales (les Danois) jouiront des mêmes droits, privilèges, libertés, faveurs, immunités, exemptions qui sont ou qui seront accordés aux nationaux. » Il s'agit là, selon nous, de l'assimilation aux nationaux, rien de plus ni de moins. »

Jusqu'à présent, il faut bien l'avouer, le résultat de nos efforts est assez peu encourageant : nous avons recueilli trois avis différents entre lesquels il nous est bien difficile de discerner lequel est le plus conforme à la réalité. Consultons encore le professeur Weiss. A la page 313 de son *Manuel de droit international privé*¹, l'éminent juriste écrit : « Les droits civils, dont la jouissance est de droit commun refusée aux étrangers, étant aujourd'hui peu nombreux, il semble que les conventions destinées à rétablir l'égalité entre les nationaux et les sujets étrangers doivent être très rares. Et cependant, innombrables sont les traités qui, en reconnaissant aux étrangers sur notre territoire, sous le nom générique de « traités d'amitié, de navigation et de commerce », de traités d'établis-

1. V. également le *Traité de droit international privé* du même auteur, t. II : Le droit de l'étranger, p. 227 et 245.

sement; de conventions consulaires, la liberté d'aller et de venir, la liberté de conscience, le droit de faire le commerce, celui de posséder des biens, l'exemption du service militaire en France, n'ajoutent rien aux droits que personne ne leur conteste et qu'ils invoqueraient valablement dans le silence des stipulations internationales.

» Peut-être, malgré tout, ces traités ont-ils quelque utilité, si l'on songe qu'à leur défaut les droits les plus nécessaires à l'étranger seraient à la merci d'une réaction ou d'un soulèvement irréfléchi de l'opinion. « Ce qui va » sans dire, répétait un diplomate célèbre, va encore » mieux en le disant. » Et nul ne regrettera, en une matière aussi importante, un excès de précautions et de garanties qui ne peut que servir la cause de l'humanité.

» Toutes les législations, d'ailleurs, ne sont pas aussi généreuses que la nôtre; et l'on comprend qu'il ait paru bon de désarmer leurs rigueurs à l'égard des Français en accordant sur notre territoire à ceux qu'elles régissent, par un texte formel, des facultés que le droit commun ne leur refuse pas, il est vrai, mais dont nos nationaux émigrés ressentiront à l'étranger, par l'effet de la réciprocité convenue, le bienfaisant contrecoup, »

Nous pensions que le professeur Weiss, dans le passage que nous venons de citer, faisait allusion aux conventions diplomatiques que nous avons à étudier, conventions qui, nous le verrons, portent justement les titres mentionnés de « traité d'amitié, de navigation et de commerce », traité d'établissement, convention consulaire. Mais le paragraphe suivant ajoute : « Les conventions internationales signées par la France contiennent certaines clauses dont l'objet est d'attribuer aux étrangers sur notre territoire ou bien la totalité des droits civils (voir notam-

ment la convention franco-danoise du 9 février 1910), ou bien telle ou telle faculté d'ordre privé que la loi ou la jurisprudence, interprète du droit commun, leur refusent à tort ou à raison. » Parmi les traités de ce dernier type, l'auteur cite le traité franco-suisse du 15 juin 1869 et le traité franco-sarde du 24 mars 1760, qui auraient pour effet de faire bénéficier les Suisses et les Italiens de notre hypothèque légale. Et ailleurs le professeur Weiss au nombre des étrangers pouvant se prévaloir d'un traité général, cite les Serbes (convention du 18 janvier 1883) et les Espagnols « *qui puisent, semble-t-il, dans la convention consulaire du 7 janvier 1862 une capacité égale à celle de nos nationaux.* » Ceci, bien entendu, sous la condition de réciprocité de l'article 11.

Quelle conclusion allons-nous pouvoir tirer de cette étude de la Doctrine? Tous les auteurs admettent que certains traités accordent les « droits civils » aux étrangers, mais, lorsqu'il s'agit de dire quels sont ces traités, de profondes divergences surgissent entre les auteurs. Seul, le traité franco-danois apparaît à tous comme étant parmi les conventions les plus étendues. Quant au traité franco-espagnol, au traité franco-serbe de 1883, et, surtout, au traité d'établissement franco-suisse du 23 février 1882, leur contenu varie suivant les manuels. Un seul point paraît acquis : c'est que les conventions ne dispensent pas leurs bénéficiaires de la réciprocité de l'article 11 du Code. M. Niboyet, il est vrai, paraît s'écarter à ce sujet, de l'ensemble de la Doctrine. Mais, si l'on examine de près la thèse qu'il soutient, on s'aperçoit que son opinion n'est pas, au fond, différente de celle des autres juristes. En effet, M. Niboyet déclare que si, en principe, un traité pourrait stipuler que l'article onze

ne s'appliquera pas, ce genre de convention n'existe pas pratiquement. Cependant il pense que, sans écarter complètement ce texte, une convention internationale pourrait dispenser les étrangers de la réciprocité très stricte de l'article onze et se contenter d'une réciprocité moins exacte : il suffirait qu'une institution donnée existât dans les deux pays contractants et il pourrait y avoir des différences de détail entre les deux législations. Comment faut-il entendre le terme « institution » dont se sert M. Niboyet ? Si on le comprend d'une manière très large, on arrive à supprimer toute espèce de réciprocité, car, dans tous les pays, il existe des ensembles de droits qui correspondent, dans leurs grandes lignes, à nos règles sur le mariage, la puissance paternelle, la propriété, le droit des obligations, etc... Si, au contraire, on donne à cette expression un sens plus précis, on arrive fatalement à exiger une réciprocité très stricte, et il est bien malaisé de voir en quoi cette réciprocité atténuée dont parle M. Niboyet diffère de celle de l'article 11 qui, selon l'opinion dominante, ne peut consister en une identité absolue entre les institutions des deux pays mais seulement en une analogie assez marquée pour qu'on puisse retrouver les éléments essentiels de l'institution française dans celle du pays étranger. Nous pouvons donc considérer le désaccord qui semble exister entre M. Niboyet et les autres auteurs comme beaucoup plus apparent que réel, et conclure que, d'après la Doctrine, les étrangers ne pourront, notamment, se prévaloir de notre législation des loyers que si une semblable législation existe dans leur pays d'origine. Cette constatation, à elle seule, nous l'avons vu, suffit à montrer l'opposition entre les traités et les lois de 1926. L'examen des textes, auquel

nous allons passer maintenant, va nous permettre d'aller encore plus loin, car nous croyons pouvoir établir non seulement que les traités ne dérogent pas à l'article 11 mais encore qu'il n'en est pas, parmi eux, qui accordent, d'une manière générale les « droits civils » aux étrangers pouvant les invoquer.

§ 3. — EXAMEN DES TRAITÉS ANTÉRIEURS
AUX LOIS DE 1926.

Nous ne nous occuperons, pour le moment, que des traités antérieurs aux lois de 1926, qui, seuls, de toute évidence, ont pu être violés par ces deux lois. Nous dirons plus loin ce que nous pensons des traités qui ont été conclus par la suite. Commençons par la convention franco-danoise de 1910. Nous avons dit plus haut que c'est à cette convention, ainsi qu'au traité franco-serbe de 1883, actuellement dénoncé, et à la convention franco-espagnole de 1862, que les auteurs attribuent la portée la plus grande. Et, en effet, le premier des « *articles additionnels à la convention franco-danoise du 9 février 1842* » semble bien concéder aux Danois la plus large assimilation à nos nationaux, sans exiger d'autre réciprocité que l'assimilation des Français aux Danois sur le territoire du Danemark. Voici le texte de cet article premier : « *Les sujets danois en France et les citoyens français au Danemark, pour tout ce qui regarde l'exercice des **droits civils**, ainsi que pour l'exercice des métiers et des professions industrielles ou commerciales jouiront des mêmes droits, privilèges, libertés, faveurs, immunités et exemptions qui sont ou qui seront accordés aux nationaux et ne pourront être assujettis à des taxes ou impôts*

autres ni plus élevés que ceux dont sont ou pourront être grevés les nationaux. » Si le droit de prorogation, le droit de reprise et la propriété commerciale n'avaient pas reçu le titre de « Droits civils », il est certain que les Danois devraient en bénéficier, car ce sont bien des « droits, privilèges, faveurs » accordés aux nationaux. D'autre part, on ne pourrait objecter que la convention, étant antérieure à la création de ces droits, n'a pu les englober, car on voit que le traité a prévu les modifications de législation dans l'expression « qui sont ou qui seront accordés ». D'ailleurs, les droits en question se rattachent, nous l'avons vu, au droit de propriété, au droit de faire des baux et aux conditions générales de l'exercice du commerce, qui existaient avant tous les traités que nous avons à examiner. Mais la question devient très douteuse, dès lors que nous sommes en présence de « droits civils », et nous devons nous demander si, en employant cette expression dans le texte que nous venons de rapporter, les négociateurs de 1910 ont entendu lui donner la signification spéciale qu'elle a dans l'article 11 du Code. Examinons le contexte : l'article 3 nous renvoie au traité du 9 février 1842, et il est aisé de voir que l'article premier de la convention de 1910 ne fait que renouveler les dispositions de l'article premier de la convention de 1842, lequel est ainsi conçu : « *Les Français en Danemark et dans les Duchés, et les Danois en France, continueront à jouir, pour leurs personnes et leurs propriétés, de tous les droits et privilèges stipulés en faveur des sujets respectifs dans le traité conclu le 23 août 1742, entre la France et le Danemark, autant que ces droits et privilèges seront compatibles avec la législation actuelle des deux Etats.* » On ne peut raisonnable-

ment s'appuyer sur les différences de rédaction entre cet article et celui de 1910 pour soutenir que ce dernier a voulu innover. Cherchons alors si le traité de 1742 nous donne quelque précision sur les « droits et privilèges » visés par la convention. Nous trouvons à l'article 2 du « *Traité de commerce et de navigation conclu à Copenhague, le 23 août 1742 entre la France et le Danemark* » (De Clercq, tome I) : « *Les habitants et les sujets des deux royaumes, quels qu'ils soient, étrangers ou naturels, pourront aller librement de l'un en l'autre, et entrer dans les royaumes, Etats, havres, ports et rivières les uns des autres situés en Europe, y demeurer et y trafiquer par eux-mêmes ou par autrui, en payant les droits accoutumés, et en se conformant dûment aux lois, ordonnances et coutumes des pays où ils se trouvent, pourvu que ces lois, ordonnances et coutumes ne soient pas contraires à ce qui aura été convenu par le présent traité.* » Rien de tout ceci ne va au-delà des facultés les plus élémentaires du droit des gens, et notre texte ne comprend certainement pas les « droits civils », car nous allons voir que l'article 40 du traité serait complètement inutile si on devait interpréter l'article 2 dans le sens d'une assimilation intégrale. Cet article 40 dispose que : « *Les sujets du Sérénissime Roi de Danemark ne seront point réputés aubains en France, et conséquemment seront exempts du droit d'aubaine ou autre semblable quelque nom qu'il puisse avoir; et leurs héritiers sujets dudit Roi de Danemark leur succéderont sans aucun empêchement, en tous leurs biens, meubles et immeubles, soit par testament ou ab intestat, suivant l'ordre des successions établi dans les lieux où les héritages se trouveront situés, ou dans le lieu du domicile du défunt et suivant la disposi*

tion des lois... etc.. » Cette dispense du droit d'aubaine constituait en 1742 une faculté de même nature que les « droits civils » du Code, et il faut croire que ce privilège n'était pas inclus dans ceux de l'article 2 puisque les parties contractantes ont jugé nécessaire de l'accorder d'une manière expresse aux nationaux de chacun des deux pays sur le territoire de l'autre, en stipulant, d'ailleurs, la condition de réciprocité qu'exigera plus tard l'article 11 du C. civ (V. l'art. 40 *in fine*). Il y avait donc, d'une part, l'article 2 qui garantissait aux nationaux des parties contractantes le libre exercice des droits nécessaires à la vie, et, d'autre part, l'article 40, qui leur accordait, sous la condition de stricte réciprocité (la réciprocité ne peut s'entendre autrement que d'une manière stricte puisqu'il s'agit d'un droit précis), le droit de succéder et de transmettre leurs biens. Nous pouvons user ici de l'argument *a contrario* pour décider que tout autre « droit civil », en admettant qu'il y en eût à l'époque, restait en dehors des avantages consentis. Le droit d'aubaine ayant été supprimé par la loi du 14 juillet 1819, l'article 40 s'est trouvé, de ce fait, abrogé, tout au moins à l'égard des sujets danois. Nous pensons que c'est à cette loi que fait allusion l'article 1^{er} de la convention de 1842, qui proroge l'effet du traité de 1742 « *autant que ces droits et privilèges seront compatibles avec la législation actuelle des deux Etats.* » Le droit de prélèvement de la loi de 1819 ne peut être considéré comme une survivance du droit d'aubaine, avec lequel il présente de profondes différences, et l'article 40 n'a plus aucun objet. Il ne reste donc plus que l'article 2, reproduit en 1842 et en 1910. Il est, de plus, visible que l'expression : « *l'exercice des droits civils* », employée dans l'article premier du traité de 1910, s'op-

pose à « *l'exercice des métiers et des professions industrielles ou commerciales* ». Nous devons en conclure qu'il n'est question ici que des droits du *Code civil*, c'est-à-dire la propriété, le droit de contracter, etc... et nous verrons que c'est encore avec le sens que nous lui donnons que le terme « *droits civils* » a été pris dans un autre traité, la convention consulaire franco-espagnole de 1862, que nous allons étudier à présent.

La convention consulaire du 7 janvier 1862 (De Clercq, tome 8, p. 374) débute ainsi : « *Sa Majesté l'Empereur des Français et Sa Majesté la Reine des Espagnes, désirant déterminer avec toute l'extension et la clarté possibles les **droits civils** de leurs sujets respectifs...* » Quels sont ces « *droits civils* » ? Les articles 1, 2 et 6 vont nous le dire. Article premier : « *Les sujets des deux pays pourront voyager et résider sur les territoires respectifs comme les nationaux; s'établir où ils jugeront convenable pour leurs intérêts; acquérir et posséder toute espèce de biens meubles et immeubles; exercer toute espèce d'industrie; faire le commerce, tant en gros qu'en détail; louer les maisons, magasins et boutiques qui leur seront nécessaires; effectuer le transport des marchandises et de l'argent, et recevoir des consignations aussi bien de l'intérieur que de l'étranger, en payant les droits et patentes et en observant dans tous les cas les conditions établies par les lois et règlements en vigueur pour les nationaux. Ils auront le droit dans leurs ventes et achats d'établir le prix des effets, des marchandises et objets quels qu'ils soient... de faire et administrer eux-mêmes leurs affaires... etc...* »

Article 2 : « *Les Français en Espagne et les Espagnols en France jouiront réciproquement d'une constante et*

complète protection, pour leurs personnes et leurs propriétés. » En conséquence de quoi, les ressortissants des deux pays auront libre accès devant les tribunaux de celui des deux Etats dans lesquels ils se trouveront. Article 6 : « *Les sujets des deux Etats pourront disposer à leur volonté par donation, vente, échange, testament, ou de toute autre manière de tous les biens qu'ils posséderaient dans les territoires respectifs et retirer intégralement leurs capitaux du pays. De même, les sujets de l'un des deux Etats habiles à hériter de biens situés dans l'autre pourront, sans empêchement, prendre possession des biens qui leur seront dévolus, même ab intestat; et lesdits héritiers ou légataires ne seront pas tenus à acquitter des droits autres ni plus élevés que ceux qui seraient imposés, dans des cas semblables, aux nationaux eux-mêmes.* » Ici encore, ainsi qu'il est aisé de s'en rendre compte, l'expression « droits civils », à laquelle on serait tenté de donner l'acception qu'elle a dans l'article 11 du Code, est prise dans le sens très général de « droit privé », et il n'est pas un seul droit, parmi ceux qu'énumère cette convention, dont les étrangers n'eussent aussi bien pu bénéficier, en l'absence de tout traité. Il serait bien étrange, dans ces conditions, alors que le texte, qui s'est proposé d'être aussi clair que possible, s'étend si longuement sur des matières où il n'y a aucun doute à avoir, que le traité n'ait rien dit des droits qui pourraient être expressément refusés aux étrangers par des lois postérieures, si les parties contractantes avaient songé à stipuler une assimilation complète entre Français et Espagnols. Nous ferions les mêmes constatations si nous examinions le traité de 1883 avec la Serbie, où nous retrouverions à peu près les termes de la convention de 1862. Le traité du 15 sep-

tembre 1846, signé entre la France et le Chili, et celui du 20 février 1856 entre la France et le Honduras, sont également calqués sur la convention franco-espagnole, et tout ce que nous venons de dire peut leur être appliqué, bien que, en ce qui concerne ces deux dernières conventions, l'intérêt de nos conclusions soit, à vrai dire, assez théorique.

Prenons à présent le traité d'établissement franco-suisse du 23 février 1882, souvent invoqué dans la pratique. Nous avons déjà vu que son article 6 contient la clause de la nation la plus favorisée « *en ce qui concerne l'établissement des citoyens et l'exercice des professions industrielles.* » (De Clercq, tome 13, p. 294) ¹. L'article premier précise ce qu'on doit comprendre dans « l'établissement » : « *Les Français seront reçus et traités dans chaque canton de la Confédération, relativement à leurs personnes et à leurs propriétés, sur le même pied et de la même manière que sont ou pourront l'être à l'avenir les ressortissants des autres cantons. Ils pourront, en conséquence, aller et venir et séjourner temporairement en Suisse, en se conformant aux lois et règlements de police. Tout genre d'industrie et de commerce permis aux ressortissants des cantons le sera également aux Français, et sans qu'on puisse en exiger aucune condition pécuniaire ou autre plus onéreuse.* » Et l'article 3 ajoute : « *Les Suisses jouiront en France des mêmes droits ou avantages que l'article premier ci-dessus assure aux Français en Suisse.* » On pourrait croire, à lire le début de l'article premier, que les

1. Il faut prendre soin de ne pas confondre ce traité avec cinq autres conventions signées, le même jour, entre la France et la Suisse.

Français sont complètement assimilés aux Suisses, si la deuxième phrase : « *Ils pourront, en conséquence...* » ne venait expliquer ce qui a été dit précédemment. Dans ce traité, comme dans tous ceux que nous avons déjà passés en revue, ce sont toujours les mêmes droits qui sont accordés : droit d'aller et de venir, de séjourner, d'exercer une activité, etc... Tous ces traités d'établissement sont manifestement coulés dans un même moule, car nos diplomates ont eu le souci de ne pas susciter de jalousies entre les différents pays avec lesquels nous avons signé des conventions. C'est cette préoccupation qui explique l'usage si fréquent de la clause de la nation la plus favorisée qu'on rencontre dans presque tous les traités récents.

La convention consulaire du 23 février 1853 conclue entre la France et les Etats-Unis d'Amérique paraît à première vue un peu différente des traités que nous venons d'étudier. L'article 7 de cette convention stipule que : « *Dans tous les Etats de l'Union où les lois actuelles le permettent, aussi longtemps que lesdites lois resteront en vigueur, et avec la même portée, les Français jouiront du droit de posséder des biens meubles ou immeubles, au même titre et de la même manière que les citoyens des Etats-Unis : ils pourront en disposer librement et sans réserve à titre gratuit et onéreux, par donation, testament ou autrement, comme les habitants eux-mêmes, et ne seront soumis, dans aucun cas, à des droits de mutation de succession ou autres, différents de ceux payés par ces derniers ou à des taxes qui ne leur seraient pas également imposées. Quant aux Etats de l'Union dont la législation actuelle ne permet pas aux étrangers de posséder des biens immeubles, le président s'engage à leur recommander de*

passer les lois nécessaires pour leur conférer ces droits. De même, en se réservant toutefois la faculté d'appliquer ultérieurement la réciprocité en matière de possession et de succession, le gouvernement français reconnaît aux citoyens des Etats-Unis le droit de jouir en France, en matière mobilière, immobilière et de succession du traitement identique dont jouissent en France, en pareille matière, les citoyens français. » On a prétendu parfois (V. le jugement du Tribunal de paix d'Argenteuil du 28 octobre 1926, *Cl.*, 1927, p. 425 déjà cité) que cette convention avait ceci de particulier qu'elle prévoyait le droit, pour les parties contractantes, de modifier leur législation ultérieurement, de telle sorte que les lois de 1926 ne pouvaient pas constituer une violation des engagements pris par la France. Nous ne voyons pas très bien, si une telle opinion devait être admise, quelle utilité présenterait un semblable traité. En réalité, la faculté donnée à la France « d'appliquer ultérieurement la réciprocité en matière de possession et de succession » signifie tout autre chose : cela veut dire que si certains Etats de l'Union persistent à ne pas accorder ces droits aux Français dans la même mesure où les lois françaises en font bénéficier les étrangers, autrement dit, si ces Etats n'exécutent pas le traité en votant les lois nécessaires pour que leur législation soit en harmonie avec la nôtre, la France aura le droit de considérer le traité comme inexistant à l'égard de ces Etats. La clause de réciprocité, par contre, n'autorise nullement la France à voter des lois en contradiction avec le traité, celui-ci devant être tenu pour aussi irrévocable que les autres conventions de cette nature, dès le moment où il a été mis à exécution par certains Etats de l'Union.

Cette question mise à part, nous retrouvons ici encore

les mêmes dispositions que dans les autres traités d'établissement : droit d'être propriétaire, de disposer, de succéder. Il a été soutenu ¹ que cette convention, qui organise en général les conditions de l'établissement et de l'exercice du commerce, ne peut avoir qu'une portée de principe. Mentionnant le droit de posséder des biens meubles et immeubles, le traité ne viserait ainsi que « l'accès à la propriété » et non les modalités de ce droit. En vertu de ce texte, les ressortissants des Etats-Unis auraient le droit d'être propriétaires en France, mais ils ne pourraient pas exiger d'être traités, au sujet de leurs propriétés, sur le même pied que nos nationaux. Nous croyons que cette thèse ne tient pas suffisamment compte des termes employés par l'article 7 de la convention : il est dit expressément, dans cet article, que les Français « *jouiront du droit de posséder des biens meubles ou immeubles, au même titre et de la même manière que les citoyens des Etats-Unis...* » Il ne nous paraît pas possible, dans ces conditions, de considérer ce traité comme différent de tous ceux que nous avons déjà vus. La convention de 1853 ne parle pas du droit d'aller et de venir, de résider temporairement ou de s'installer dans le pays, mais il est évident que cela va de soi, sans quoi on comprendrait mal la nécessité d'établir des consuls. Quant au droit de faire le commerce, droit que personne d'ailleurs ne songe à contester, il est implicitement reconnu par l'article 2, relatif aux privilèges des consuls, qui envisage le cas où un consul deviendrait commerçant. Nous déciderons, en conséquence, qu'il y a lieu de faire les mêmes observations que précédemment sur la portée de ce traité.

1. V. la consultation de M. de Lapradelle, déjà citée dans la *Rev. de droit international privé*, 1927, p. 52 et suiv.

Enfin, nous avons pu constater que la Convention franco-britannique du 28 février 1882 est conçue dans des termes identiques, puisqu'elle renferme la clause de la nation la plus favorisée relativement à « *la résidence temporaire ou permanente, l'exercice d'un métier ou d'une profession, le paiement des taxes ou autres impôts, la jouissance de tous les droits et privilèges légaux, comprenant le droit d'acquérir, de posséder, et la libre disposition de la propriété...* » Les ressortissants de Grande-Bretagne pourront se référer, en vertu de cette clause, à un des traités que nous venons de rappeler. Peu importe lequel, puisque tous contiennent les mêmes dispositions.

La Déclaration interprétative de 1929 a également cité le Traité franco-argentin du 19 août 1892, qui comporte aussi la clause de la nation la plus favorisée. Il nous paraît moins certain que cette convention soit susceptible d'être invoquée en notre matière, et nous nous demandons si elle ne se borne pas aux questions de droit maritime et de tarifs douaniers. Cependant, comme le traité du 10 juillet 1853, auquel cette convention s'incorpore, se proposait de favoriser l'immigration, il est possible que l'article premier *in fine*, ainsi rédigé « *... les nationaux, les produits et les navires de chacun des deux pays auront droit dans l'autre, sans restriction, au traitement de la nation la plus favorisée, notamment en matière de tarifs* », ait voulu viser les conditions générales de l'établissement.

Enfin, nous avons déjà cité la convention économique signée le 22 juin 1923 avec l'Autriche, et nous avons vu que la clause de la nation la plus favorisée qu'elle contient a trait aux mêmes droits que ceux qui découlent des

traités d'assimilation du type de la convention consulaire de 1862.

Nous arrêterons là notre examen, car il serait inutile de répéter indéfiniment les mêmes constatations. Partout, nous retrouverions les mêmes clauses que dans les traités de 1910 et de 1862, quelquefois reproduites dans les mêmes termes, et nous pouvons en conclure que toutes les conventions relatives à l'établissement ont la même portée que ces deux traités et se bornent à garantir aux étrangers la jouissance des principales facultés du droit des gens. La preuve de ce que nous avançons nous est fournie par l'existence de traités relatifs aux accidents du travail. Une « *Convention concernant la réparation des dommages résultant des accidents du travail* » a été signée le 3 juillet 1909 entre la France et la Grande-Bretagne. Cette convention (art. 1^{er}) accorde aux ressortissants du Royaume-Uni victimes d'accidents du travail et à leurs représentants le droit aux mêmes indemnités que s'ils étaient français; par réciprocité, nos nationaux victimes d'accidents du travail sur le territoire du Royaume-Uni auront droit à la protection des lois anglaises correspondant à la loi française du 9 avril 1898 « *complétées à leur égard dans les conditions spécifiées à l'article 5 ci-après.* » Ainsi que le fait remarquer l'Avocat général Lagarde au cours de ses conclusions dans l'affaire Schell c. Durand (Cour de Paris, 18 janvier 1930, *Cl.*, 1930, p. 665; loi du 30 juin 1926), ce traité aurait été inutile si le bénéfice de la loi de 1898 avait déjà été compris par avance dans la convention de 1882. L'éminent magistrat fait une observation analogue au sujet du traité du 4 mars 1925 qui dispense les Autrichiens de la caution *judicatum solvi*, alors

que le traité d'établissement du 22 juin 1923 leur accordait d'une manière très large la clause de la nation la plus favorisée. L'existence de la convention franco-britannique du 3 juillet 1909 nous permet de conclure : 1° que la convention du 28 février 1882 n'accordait pas les « droits civils » aux ressortissants de Grande-Bretagne; 2° qu'il n'existait, en 1909, aucun traité comprenant la jouissance des « droits civils », sans quoi les nationaux britanniques auraient pu faire valoir la clause de la nation la plus favorisée et ils n'auraient pas eu besoin d'un traité spécial pour leur accorder le bénéfice de la loi de 1898; par conséquent le traité franco-danois de 1842 (auquel celui de 1910 s'incorpore), la convention consulaire franco-espagnole du 7 janvier 1862, et toutes les autres conventions que nous avons examinées plus haut ont bien la signification que nous leur avons attribuée, signification qui ressort déjà suffisamment, comme nous l'avons vu, d'un examen minutieux et impartial de leur contenu; 3° que le bénéfice de la loi de 1898 n'est accordé aux nationaux anglais que sous la condition de stricte réciprocité : en effet, l'article 1^{er} prévoit que certaines mesures législatives devront être prises en Angleterre, afin qu'il y ait correspondance approximative entre notre loi de 1898 et la législation anglaise sur les accidents du travail, et l'article 5 de la convention est ainsi rédigé : « *Toutefois, la ratification prévue à l'article précédent ne pourra intervenir que lorsque la législation du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande sur les accidents du travail, actuellement en vigueur aura été complétée, en ce qui concerne les accidents du travail survenus à des Français, par des dispositions spécifiant : a) que les indemnités dues seront, dans tous les cas, fixées obligatoirement par la Cour de Comté;*

b) qu'en cas de rachat de ces indemnités la somme due, toutes les fois qu'elle représentera le capital constitutif d'une rente supérieure à cent francs (£ 4) devra être versée à la Cour, pour être employée par ses soins au profit des bénéficiaires; etc... ». Si donc on voulait soutenir que le traité de 1909 n'ajoute rien à la convention de 1882 et ne fait qu'en préciser le contenu, on ne pourrait toujours pas prétendre que les « droits civils » sont octroyés aux ressortissants anglais sans condition de réciprocité : celle-ci a paru tellement nécessaire que le traité a imposé une modification de la loi anglaise, qui n'offrait pas assez de garanties aux victimes d'accidents du travail pour le paiement des indemnités. Sur ce point, donc, la thèse du Ministère des Affaires étrangères, suivant laquelle les traités d'assimilation n'exigent pas qu'il y ait une analogie entre les avantages accordés par chacun des Etats contractants, est certainement tenue en échec. Nous avons d'ailleurs montré que l'article 40 de la convention de 1742 exigeait aussi la réciprocité relativement à la dispense du droit d'aubaine.

La convention franco-britannique du 3 juillet 1909 est, sauf dans les exigences spéciales de l'article 5, la copie du traité passé dans le même but entre la France et la Belgique, le 21 février 1906, et ce dernier a également servi de modèle aux conventions franco-italienne du 9 juin 1906, franco-luxembourgeoise du 27 juin 1906, et à celle du 9 août 1917 qui fait bénéficier de la protection française les travailleurs de la République de Saint-Marin victimes d'accidents du travail, à condition que : « *La République de Saint-Marin s'engage à observer et à appliquer la législation du Royaume d'Italie sur les accidents du travail.* » On va nous objecter que ces quatre textes

n'ont pour nous aucun intérêt, puisqu'il n'existait pas, jusqu'en 1927, de traités d'établissement entre la France et ces Etats³. Pourtant, surtout en ce qui concerne la Belgique, dont les ressortissants sont à peine considérés en France comme des étrangers, l'absence de tout traité d'établissement n'impliquait pas que les Belges, les Italiens, les Luxembourgeois ou les habitants de Saint-Marin dussent être traités en France moins favorablement que, par exemple, les Danois ou les habitants du Honduras! Cela aurait été manifestement absurde et nous pouvons affirmer que, si la France n'a pas fait de conventions d'établissement avec ces Etats, nul n'a jamais songé à considérer la situation de leurs nationaux comme inférieure à celle des nationaux des autres pays; mais il est apparu que les traités n'ajouteraient rien aux droits que les Belges, les Italiens, les Luxembourgeois, les habitants de Saint-Marin résidant en France et les Français résidant en Belgique, en Italie, au Luxembourg et à Saint-Marin tenaient du droit des gens. Comme, d'autre part, entre ces divers pays une modification de cette attitude favorable aux étrangers paraissait peu à redouter, il n'a pas été jugé indispensable d'assurer sa continuité au moyen d'engagements internationaux. Ainsi les traités relatifs aux accidents du travail énumérés plus haut, bien loin d'avoir eu pour but de remédier à l'état d'infériorité dans lequel se trouvaient auparavant leurs bénéficiaires, leur a accordé une faveur spéciale en raison des relations particulièrement suivies et des liens d'amitié que les unissaient à notre pays. Cette faveur, puisqu'il s'agissait d'un « droit civil », ne pouvait être concédée que par un texte exprès et sous la condition de stricte réciprocité, condition que remplissaient les législations italienne, belge et luxem-

bourgeoise, tandis que le Royaume-Uni et la République de Saint-Marin ont dû s'engager à prendre certaines mesures afin de la réaliser. Serait-il vraisemblable, étant donné ces exigences à l'égard de pays comme l'Angleterre, la Belgique, l'Italie, que les ressortissants danois, espagnols, chiliens, etc... eussent d'emblée et sans aucune condition le droit de se prévaloir de notre loi sur les accidents du travail? Encore comprendrait-on que les traités se montrassent peu exigeants à l'encontre des étrangers qui, comme les Danois et les Chiliens, ne sont qu'un petit nombre sur notre territoire : les conventions n'auraient que rarement l'occasion de s'appliquer, et, si larges que fussent les privilèges consentis, ils ne sauraient être gênants pour la France. Mais une semblable faveur serait moins admissible pour les ressortissants d'autres Etats, la Suisse et l'Espagne, par exemple, qui vivent assez nombreux dans notre pays.

Nous ne pouvons fournir une démonstration analogue pour la loi du 12 juillet 1909, qui est, à vrai dire, à peu près inconnue des Français eux-mêmes, les Etats étrangers n'ayant jamais songé à en réclamer le bénéfice pour leurs nationaux. Cependant il nous semble que si la législation des accidents du travail a paru trop particulière pour être comprise dans les traités généraux d'établissement, on doit admettre, *a fortiori*, que le régime du bien de famille est réservé aux Français en l'absence de traités spéciaux prévoyant son extension aux étrangers.

Quant à l'hypothèque légale de la femme mariée ou du mineur, une jurisprudence constante en refuse le bénéfice

aux étrangers qui ne peuvent justifier que les conditions de l'article 11 du Code sont remplies. C'est ainsi que l'arrêt de la Chambre des Requêtes du 27 janvier 1903 (affaire Monnet, *D.*, 1903.1.249) si souvent cité, a décidé que les femmes du canton de Vaud n'avaient pas le droit d'invoquer en France l'hypothèque légale, faute de réciprocité entre l'hypothèque française et les garanties données par les lois du canton de Vaud aux femmes mariées de ce pays. L'arrêt, nous devons le reconnaître, ne dit pas que le traité franco-suisse de 1882 ne se rapporte pas aux hypothèques légales, mais il exige d'une manière stricte qu'il y ait réciprocité entre les garanties françaises et celles des cantons suisses. Pour la même raison, un arrêt de la Cour de Paris avait accueilli la prétention d'une femme genevoise, l'hypothèque de Genève correspondant, paraît-il, à celle du Code civil français (Paris, 19 août 1851, *D.*, 54.2.13). De même, plusieurs arrêts ont décidé que les Italiens pouvaient se prévaloir de l'hypothèque légale, en vertu de l'article 22 du traité franco-sarde du 24 mars 1760 (voir Civ. 5 février 1872, *D.*, 73.1.76 et Civ. 5 novembre 1878, *D.*, 78.1.476). Cette solution nous paraît discutable, car on peut douter que l'article 22 du traité de 1760, qui se propose « *d'étendre la réciprocité qui doit former le nœud de la correspondance intime que l'on désire perpétuer entre les sujets des deux Etats aux matières contractuelles et judiciaires...* » soit applicable aux hypothèques légales; d'autre part, l'arrêt, après avoir constaté qu'il y avait certainement réciprocité entre les systèmes français et sarde en 1760, décide que : « *les modifications introduites dans le régime hypothécaire par les codes promulgués depuis lors dans l'un ou l'autre Etat n'ont pas eu pour effet de restreindre ou modifier la réci-*

procité établie par ce traité. », ce que nous considérons comme inexact, car on ne voit pas très bien à quoi servirait l'article 11 s'il suffisait de donner l'illusion de la réciprocité en l'instituant au moment de la signature du traité, et si les parties avaient la possibilité de modifier du tout au tout leurs législations internes par la suite. Mais si nous n'approuvons pas le raisonnement tenu par la Cour, nous devons constater que le principe même de la réciprocité diplomatique a toujours été mis hors de cause, et que cette condition devra toujours être observée en matière d'hypothèques légales.

Après cet examen attentif des traités antérieurs aux lois de 1926, **il nous est impossible de conclure à l'existence de conventions accordant les « droits civils » en général aux nationaux des Etats contractants.** D'autre part, il nous a été permis de constater que **les traités se conforment tous aux règles de l'article onze C. civ.** Si, sur ce dernier point, nous sommes d'accord avec la Doctrine, nous avons, par contre, le regret de ne pouvoir nous incliner devant elle au sujet de la portée des conventions. Au risque de nous voir attribuer beaucoup de présomption, nous ne pouvons accepter aucune des opinions exposées par les auteurs, opinions évidemment discutables, puisqu'elles se contredisent les unes les autres. Nous avons d'ailleurs pu relever, dans la plupart des ouvrages que nous avons consultés, certaines affirmations qui nous ont paru peu conformes à la réalité. C'est ainsi que M. Niboyet, dans le passage de son Manuel que nous avons cité, classe le Traité de Lausanne parmi les conventions ayant la portée la plus large, à côté du traité franco-espagnol de 1882 et du traité franco-serbe de 1883. Si on se reporte au

texte de ce traité on trouve, dans son article 18 : « *Toutes questions relatives à la caution judicatum solvi, à l'exécution des jugements, à la communication des actes judiciaires et extra-judiciaires, aux commissions rogatoires, aux condamnations aux frais et dépens, à l'assistance judiciaire gratuite et à la contrainte par corps, sont réservées, dans les rapports entre la Turquie et les autres puissances contractantes, à des conventions spéciales entre les Etats intéressés.* » On ne peut donc considérer la convention d'établissement du 24 juillet 1923 comme un traité qui se rapporterait à tous les droits civils. Cette convention d'établissement n'a même pas l'étendue des autres traités de cette nature car, dans son article 4, il est prévu que « *L'admission en Turquie des ressortissants des autres puissances contractantes aux divers genres de commerce, de profession ou d'industrie et réciproquement... feront l'objet de conventions particulières à conclure...* » tandis que les autres traités d'établissement, notamment le traité franco-suisse auquel M. Niboyet n'accorde qu'un objet limité, comprennent le droit d'exercer le commerce d'une manière beaucoup plus libérale. Que peut-on penser, aussi, de la prétendue distinction faite par M. Valéry entre les traités du type franco-suisse ou franco-danois et ceux qui sont rédigés sur le modèle du traité franco-roumain de 1907 ? Cette différence, si l'on prend la peine de relire ces trois textes, apparaît bien artificielle : elle repose uniquement sur le fait que les deux premières de ces conventions concèdent aux intéressés la jouissance de certains droits « *pour leurs personnes et leurs propriétés* », tandis que le traité de 1907 énumère exactement les mêmes droits mais sans parler des « *personnes* », mot que, d'ailleurs, le texte du traité franco-danois de 1910 ne renferme pas

non plus. Enfin, surtout, les auteurs veulent absolument établir une hiérarchie entre les diverses conventions d'établissement alors que l'on est frappé, lorsqu'on parcourt un recueil de textes internationaux, par la monotonie des formules employées, les mêmes expressions revenant dans tous les traités comme un leitmotiv dont l'effet, certainement voulu, est de souligner l'égalité du traitement accordé aux ressortissants des différents pays. C'est pour avoir cherché à faire des distinctions entre des conventions identiques, distinctions forcément arbitraires, que les auteurs n'ont pu arriver à s'entendre.

Nous venons de voir que, malgré les affirmations du ministre des Affaires étrangères, **la législation des loyers est nettement en contradiction avec les conventions antérieurement signées par notre pays.** Bien qu'à première vue une semblable question paraisse étrangère à notre sujet, il n'est pas sans intérêt de nous demander quel doit être le sort des traités postérieurs à 1926.

§ 4. — EXAMEN DES CONVENTIONS POSTÉRIEURES A 1926. — Les bénéficiaires de ces conventions sont-ils mieux partagés que les étrangers qui pouvaient invoquer un traité plus ancien ? Il convient de remarquer que, si le ministre des Affaires étrangères n'est pas infailible quand il interprète des conventions passées il y a soixante-quinze ans et plus et s'il peut alors se tromper comme tout autre juriste, il doit être cru sur parole quand il affirme que tel traité, qu'il a conclu lui-même, a telle ou telle portée. Nous ne voulons pas dire que son interprétation s'impose aux tribunaux, — ceci est une autre question et nous l'examinerons en son temps, — mais que ceux-ci doivent en faire le plus grand cas puisqu'ils ont le devoir de rechercher

l'intention des auteurs du traité. Lorsque le ministre des Affaires étrangères déclare que les traités signés après 1926 avec l'Italie, la Belgique, l'Allemagne, l'Autriche, la Grèce, la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie, le Luxembourg, etc... permettent aux ressortissants de ces pays de jouir des droits contenus dans les lois de 1926, il semble que son affirmation ait beaucoup de force et qu'il soit bien difficile de soutenir le contraire. Que notre représentant à l'étranger ait voulu cela, nous ne pouvons le discuter, mais il nous est permis de dire qu'il a employé une forme qui convient assez peu au but qu'il se proposait d'atteindre, en stipulant, dans toutes ces conventions, la clause de la nation la plus favorisée, au lieu de convenir qu'il y aurait assimilation des étrangers aux nationaux. Ce faisant, le ministre des Affaires étrangères a rendu ces traités solidaires des conventions antérieures, de telle sorte que l'interprète se trouve dans cette embarrassante alternative : décider que ces textes n'accordent pas les « droits civils », puisqu'ils renvoient aux traités franco-danois, franco-espagnol, etc..., et, dans ce cas, méconnaître l'intention des contractants, ou bien donner à ces traités un sens conforme à l'interprétation officielle du ministre, ce qui revient à ne tenir aucun compte des textes et du fonctionnement normal de la clause de la nation la plus favorisée. Sans doute, si l'on doit choisir entre un texte certainement erroné et l'intention évidente de son auteur vaut-il mieux donner la préférence à cette dernière; mais comment admettre que les pays auxquels des traités ont concédé la clause de la nation la plus favorisée se trouvent avoir un droit supérieur à celui des Etats prétendument favorisés ? La situation serait paradoxale et il nous paraît plus conforme au bon sens de placer les

Etats qui ont passé avec nous des conventions depuis 1926 sur le même plan que ceux qui avaient traité avec nous avant le vote de notre législation des loyers. Si les contractants ont, dans les conventions récentes, jugé bon d'adopter la clause de la nation la plus favorisée c'était certainement pour ne pas créer d'inégalités entre les bénéficiaires de ces conventions et les ressortissants des pays pour lesquels il existait des traités plus anciens : ce serait aller à l'encontre de cette volonté que de faire une différence entre les droits des Danois, des Espagnols, des Suisses, etc... et ceux des Belges, des Italiens, des Autrichiens, etc... En somme, ces textes reposent sur l'erreur initiale que, selon nous, le ministre a commise (ou a feint de commettre) dans l'interprétation des anciens traités d'établissement. L'interprète ne peut pas ne pas relever cette erreur, et il ne doit pas le faire à demi, sous peine de tomber dans l'absurde. Nous sommes donc d'avis que les traités récents, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, doivent avoir la même portée que ceux que nous avons analysés précédemment. Nous devons cependant une mention spéciale à la convention de commerce, de navigation et d'établissement franco-grecque du 11 mars 1929, à laquelle est joint un protocole ainsi conçu : « (**ad articles 19 et 20**) — *Les parties contractantes reconnaissent :*

1° *Que leurs législations respectives concernant les loyers des locaux d'habitation et des locaux à usage commercial ou industriel sont sensiblement équivalentes;*

2° *Que les ressortissants de chacun des deux pays avaient droit dans l'autre au traitement national en cette matière par application de la clause de la nation la plus*

favorisée inscrite dans l'arrangement conclu par notes à Athènes en date du 16-28 juillet 1892, arrangement prorogé par l'acte du 4-16 décembre 1892.

La déclaration ci-dessus est faite à titre d'interprétation et pour fixer la portée, dans le domaine de la législation sur les loyers, de la clause de la nation la plus favorisée qui figurait dans l'arrangement du 16-28 juillet 1892 et qui est reproduite dans la convention franco-hellénique du 8 septembre 1926 et dans la présente convention. »

Ainsi donc, les ressortissants grecs, le protocole le dit expressément, ont droit au bénéfice des lois de 1926, mais il est tout-à-fait intéressant de noter les raisons de cette faveur. Le paragraphe 2 nous dit que les Grecs ont droit au traitement national par application de la clause de la nation la plus favorisée : il semble, étant donné que, pour le ministre des Affaires étrangères, les traités d'assimilation du genre du traité de 1910 n'exigent nullement la réciprocité de l'article 11, ce motif dût être suffisant ? Pourtant le protocole prend soin de préciser, dans le paragraphe premier, que la condition de réciprocité est remplie. Peu importe, selon-nous, qu'il y ait réellement analogie entre la législation grecque et nos lois de 1926 : de toute façon, la clause de la nation la plus favorisée ne pouvant renvoyer à aucun traité relatif aux « droits civils », les Grecs ne devraient pas pouvoir invoquer la loi du 1^{er} avril 1926; quant à la propriété commerciale, pour laquelle la réciprocité législative suffit, il convient de vérifier cette prétendue équivalence entre les institutions, mais, dans ce dernier cas, les traités n'ont nullement à intervenir. Ce que nous voulons seulement souligner, c'est la contradiction qu'il y a à soutenir que les traités d'établissement n'exigent pas la réciprocité stricte de l'article 11 et à faire

valoir, ensuite, cette réciprocité, pour étendre le bénéfice de ces conventions aux Etats qui jouissent de la clause de la nation la plus favorisée.

Laissons à présent les traités postérieurs à 1926 qui ne soulèvent, comme nous venons de le voir, que des difficultés d'interprétation, et revenons aux autres conventions. Quelques points de détail resteraient encore à étudier : notamment il serait utile de vérifier la validité du traité franco-danois de 1910, que certains tribunaux ont mise en doute, (la même question pourrait d'ailleurs se poser pour plusieurs traités récents, tels que le *modus vivendi* franco-talien de 1927, qui ne nous paraissent même pas avoir été ratifiés par le Président de la République). Ces questions nous entraîneraient trop loin, et leur solution ne modifierait pas les données du problème que nous avons maintenant à résoudre. Disons seulement qu'à notre sens, en ce qui concerne le traité de 1910, les Chambres ont été à même de connaître son existence; il nous semble que l'absence de protestations de la part du Parlement pourrait être considérée comme une confirmation du droit de ratifier que le Gouvernement s'était prématurément arrogé. Sans doute, d'après notre Constitution, le Président de la République doit-il demander aux Chambres l'autorisation de ratifier les traités qui se rapportent au droit de propriété des Français à l'étranger, et, à ce titre, le traité franco-danois de 1910 aurait-il dû être soumis à l'approbation du Parlement. Mais si, au regard des textes, le traité de 1910 est certainement entaché d'irrégularité, nous croyons que la bonne foi des relations internationales s'oppose à ce que le pays responsable du vice d'une convention excipe de sa nullité pour éluder les

engagements qu'il a pris. Il y aurait beaucoup à dire sur cette matière : nous ne pouvons que renvoyer à quelques-uns des nombreux ouvrages qui l'ont traitée, afin d'aborder sans retard le troisième chapitre que nous avons annoncé ¹.

1. V. notamment : Du défaut de validité de plusieurs traités diplomatiques conclus par la France avec les puissances étrangères, article de Ed. Clunet, publié dans le *Journal du droit international privé*, 1880, p. 5 à 55.

Des conditions de validité des traités diplomatiques dans l'état actuel de notre législation, par Robinet de Cléry, *Clunet*, 1876, p. 343 et 447.

La force obligatoire des traités signés non encore ratifiés, par M. J. Nisot, membre de la section juridique du secrétariat de la Société des Nations, *Clunet*, 1930, p. 878.

Consulter également le *Précis élémentaire de droit international public*, de M. G. Bry, p. 413 et suiv., *Les traités internationaux devant les Chambres*, de M. L. Michon (ouvrage édité en 1901 chez Chevalier Marescq). *Le Parlement français et le vote d'approbation des traités de commerce*, thèse, Paris, 1921, de M. Devaux; *Le Parlement français et les traités*, thèse, Paris, 1913, de M. P. Barision, p. 96 et suiv. et les *Principes de droit international public* de M. A. Chrétien, p. 319 et suiv.

CHAPITRE III

COMMENT FALLAIT-IL RESOUDRE LE CONFLIT EXISTANT ENTRE LES TRAITES ET LES LOIS DE 1926 ?

Nous arrivons enfin à la principale question que nous nous proposons d'essayer de résoudre et que nous avons formulée à la fin de notre chapitre premier : faut-il donner raison aux tribunaux qui ont appliqué les conditions imposées par les lois de 1926, — solution qui revenait à violer les traités en les vidant d'une partie de leur contenu, — ou bien doit-on considérer ces décisions comme erronées et leur préférer celles qui ont continué à appliquer les conventions sans attacher d'importance aux restrictions des lois de 1926 ? Que doit faire le juge quand il est obligé de choisir entre une loi et un traité ?

Nous avons énoncé plus haut les motifs donnés par les décisions jurisprudentielles dans l'un et l'autre sens (V. Tribunal de la Seine, 28 juillet 1926, Schrameck c. Bruder, *Gaz. Pal.*, 1926.2-704; Tribunal des Bouches-du-Rhône, 25 avril 1929, Leuba c. de Rocca-Serra, *Cl.*, 1930, p. 133; Tribunal de la Seine, 12 décembre 1927, Lucas-Moreno c. Banque Commerciale Africaine, *Cl.*, 1928, p. 983; Seine, 23 décembre 1927, Frères Betsou c. Volzenlo-

gel, *Gaz. Pal.*, 1928.1.221; *contra* : Tribunal de la Seine, 27 octobre 1926, Chenouard c. Denis, *Cl.*, 1927, p. 420 et Seine, 22 novembre 1926, Rockwell c. Leroy, *Gaz. Pal.*, 1927.1.93). Les jugements que nous avons rapportés se sont bornés à affirmer la supériorité de la loi ou de la convention et, ce faisant, ils étaient correctement motivés, car le juge n'a pas à se livrer à des développements doctrinaux dans les décisions qu'il rend. Il nous faut à présent vérifier ces affirmations en étudiant les opinions soutenues par les auteurs.

Un premier point paraît unanimement admis : c'est que les conventions diplomatiques doivent être respectées et que leur violation est susceptible d'entraîner des sanctions d'ordre international. Aussi laisserons-nous de côté l'étude, très intéressante, certes, mais étrangère à notre sujet, du fondement de la force obligatoire des engagements internationaux. Quel que soit ce fondement, qu'il soit d'ordre moral, comme pour les théoriciens du droit naturel, qu'il repose sur les nécessités de la vie internationale, comme le pense le professeur Pillet ¹ ou sur la volonté des Etats ², tout le monde s'accorde à reconnaître que le pays signataire d'un traité n'est pas complètement libre de l'exécuter ou de n'en faire aucun cas.

Il nous suffit donc ici de constater l'existence de sanctions internationales, qu'elles s'appuient sur la force brutale ou sur le droit des gens. Retenons seulement que les auteurs qui voient dans le droit international une source

1. V. Pillet : Le droit international public, ses éléments constitutifs, son domaine, son objet, *Revue générale de Droit international public*, 1894, p. 3 et suiv.

2. V. Marc Noël, *De l'autorité des traités comparée à celle des lois*, thèse, Paris, 1921, et les références aux théories allemandes contenues dans cet ouvrage.

d'obligations légales sont conduits à donner une plus grande valeur aux traités que les théoriciens de la volonté des Etats.

De même, nous ne nous attarderons pas à discuter si les conventions lient les sujets des pays contractants ou si elles ne concernent que les relations d'Etat à Etat. Les traités sur lesquels nous raisonnons ont presque tous été rendus obligatoires pour les particuliers et les tribunaux par un acte de souveraineté interne, et, d'ailleurs, personne, en France, n'a soutenu que les individus ne peuvent invoquer les conventions qui se rapportent aux droits privés et que les tribunaux n'ont pas à en connaître. Donc, sur ce point encore, nous nous bornerons à renvoyer aux ouvrages qui ont étudié la question ¹.

Les auteurs admettent généralement que le traité et la loi sont des actes de force inégale. Mais, si la Doctrine est d'accord sur l'existence de cette hiérarchie, les avis divergent lorsqu'il s'agit de dire lequel, du traité ou de la loi, est sur l'échelon le plus élevé.

Nous étudierons d'abord, dans une première section, les théories qui placent les conventions au-dessus des actes législatifs. Une deuxième section sera consacrée au système opposé. Enfin, dans une troisième section, nous nous demanderons s'il n'existait pas d'autre moyen de résoudre le problème.

1. V. thèse Marc Noel, précitée, et un article de Giulio Diena, professeur à l'Université de Turin, L'individu devant l'autorité judiciaire et le droit international, *Revue générale de droit international public*, 1909, p. 57 et sui.

V. également l'intéressant article de M. J. Koster, conseiller à la Haute-Cour des Pays-Bas, Le caractère juridique des traités relatifs aux droits légaux des sujets, qui contient une bibliographie sur la matière, dans le *Bulletin de l'Institut intermédiaire international*, juillet 1923, p. 1.

Section I : Supériorité du traité sur les lois internes.

Parmi les juristes qui affirment cette suprématie du droit international, il faut citer tout d'abord le professeur Pillet.

Dans une série d'articles publiés en 1898 et 1899 ¹ dans la *Revue générale de droit international public*, le professeur Pillet, critiquant la théorie traditionnelle des « droits fondamentaux des Etats », et, en particulier, la théorie de l'indépendance, écrivait : « *L'autorité du droit international est supérieure à celle du droit national, supérieure même à la prétendue toute-puissance du législateur* ². » Cette supériorité du droit des gens vient de la nécessité où sont les Etats de vivre au sein d'une société, dont les intérêts sont plus élevés que ceux de chacun de ses membres : « *...Le droit international règle et garantit les conditions extérieures sans lesquelles l'Etat ne pourrait pas exister, et, par suite, ne pourrait pas exercer sa souveraineté intérieure. N'est-il pas naturel et nécessaire que les sacrifices qu'il requiert s'imposent avant tout, et priment même la volonté du pouvoir souverain ?* ³ » Et, plus loin, on lit encore : « *Il n'est pas vrai que dans chaque Etat, l'autorité du droit national soit supérieure à celle du droit international. C'est au contraire ce dernier qui doit d'abord être observé, à peine d'exposer l'Etat à une responsabilité qui pourra aller jusqu'à paralyser sa souveraineté et à mettre obstacle à l'empire du droit national* ⁴. » En note,

1. Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître *Revue générale de droit international public* années 1898 et 1899

2. *Revue générale de droit intern. public*, 1898, p. 82

3. Même article, p. 82.

4. *Id.*, p. 87.

à la même page, M. Pillet ajoutait : « *Il suit de là que l'autorité des traités internationaux régulièrement passés est supérieure à celle des lois, et qu'elle est indépendante de la question de savoir si les traités ont été ou non revêtus de la forme de la loi. La non-application d'un traité qui n'aurait pas été promulgué ou publié n'engage pas vis-à-vis de l'Etat la responsabilité de l'autorité ou du particulier qui s'est refusé à son observation, mais elle engage la responsabilité de l'Etat lui-même vis-à-vis de son co-contractant.* »

Cependant, s'il repousse la théorie des droits fondamentaux sous la forme où elle est habituellement exposée, le professeur Pillet admet que chaque Etat doit pouvoir être à même de remplir ses fonctions et qu'il faut ménager ici deux intérêts opposés : « *l'intérêt que présente l'observation de la foi due aux traités et l'intérêt du débiteur, sans que l'on puisse dire a priori lequel est supérieur à l'autre : tout dépend de l'intérêt public du débiteur et cet intérêt peut être si pressant qu'il surpasse même le principe sacré de la foi due aux conventions. Tout dépend... du degré d'importance de l'attribution de l'Etat dont le fonctionnement était entravé par l'observation du traité* ¹. » Nous pensons ne pas trahir les intentions de M. Pillet en disant qu'une semblable réserve du droit de ne pas exécuter les conventions n'est pas de nature à s'appliquer dans des matières comme la nôtre : on ne peut vraiment pas soutenir que la législation des loyers présente un caractère tellement vital pour un pays que celui-ci soit obligé, sous peine d'éprouver un préjudice irréparable, de jeter par-dessus bord ses engagements internationaux. Donc, à part des

1. *Id.*, p. 259.

cas absolument exceptionnels, le traité, pour M. Pillet, a une valeur plus grande que la législation interne des pays contractants. Faut-il conclure de là que le juge devra refuser d'appliquer une loi contraire au droit international? M. Pillet, partagé entre ses principes et la nécessité de se conformer à l'état actuel de nos institutions, constate à regret que le juge serait contraint, si un pareil cas se présentait, d'obéir au législateur. « Il est possible — écrit-il dans son *Traité pratique de droit international privé*¹ — qu'en fait un législateur promulgue une loi qui n'est pas d'accord avec les stipulations d'un traité et ordonne expressément aux juges de l'appliquer sans aucune distinction. Les juges devront-ils obéir? La question est assez embarrassante. Dans un pays comme le nôtre il semble bien que les juges, même s'ils sont convaincus de l'irrégularité de la loi dans son application à des rapports déjà régis par un traité, doivent cependant suivre la volonté du législateur qui s'impose à eux. Il en serait autrement à ce qu'il semble dans les pays qui, comme les Etats-Unis, possèdent une Cour suprême juge de la validité des lois. Dans ce cas-là, les tribunaux compétents devraient considérer une loi semblable, dans l'application qui en serait faite à des rapports régis par un traité antérieur, comme une loi irrégulière et dénuée de toute validité, et la Cour suprême ne devrait pas hésiter à soutenir cette jurisprudence. C'est sans doute pour nous une raison de plus de regretter qu'une juridiction semblable ne figure pas parmi nos institutions judiciaires. » Ainsi, en notre matière, le juge était obligé d'appliquer la loi. Cependant, nous avons cru pouvoir citer M. Pillet au premier rang

1. *Traité pratique de droit international privé*, édition 1923, t. I, p. 160, n° 62.

des auteurs qui soutiennent la supériorité des traités sur les lois internes, car nous voyons que, s'il indique cette solution, l'éminent professeur ne le fait qu'à grand'peine et pour ne pas se mettre en contradiction avec les principes de notre organisation judiciaire. Si nos institutions l'avaient permis, M. Pillet eût sans aucun doute déclaré nulles les lois de 1926 dans la mesure où elles s'opposaient aux conventions.

M. Niboyet, dans son *Manuel de droit international privé et dans un article publié en 1929* ¹, va plus loin. Il constate d'abord que le traité, s'il a, en France, force de loi, n'est pas toujours coulé dans le moule d'un texte législatif ; d'ailleurs, même quand le Parlement autorise le Président de la République à ratifier un traité, celui-ci ne devient pas pour cela une loi. Donc, le traité et la loi sont deux sources de droit différentes. Ces deux sources n'ont pas la même valeur : si un conflit s'élève entre elles, l'avantage doit rester à la convention diplomatique, à raison de son caractère conventionnel. Le traité s'impose aux Etats contractants, « *au même titre qu'un contrat entre particuliers.* » Tandis qu'un traité peut valablement modifier la législation antérieure, sans qu'une loi soit nécessaire pour abroger les dispositions législatives contraires à la convention ², la réciproque n'est pas vraie : une loi qui abrogerait d'une façon non douteuse certaines dispositions d'un traité antérieur devrait être tenue pour irrégulière. Or, pour M. Niboyet, les juges ne sont obligés

1, La législation des loyers en France, le droit constitutionnel et le droit international, *Revue de droit international privé*, 1929, p. 592 et suiv.

2, Sur le conflit entre un traité et une loi antérieure, v. notamment un article de Demangeat, Les dispositions des différents codes ne peuvent-elles être modifiées que par une loi, et non par un traité diplomatique, *Clunet*, 1874 ; la thèse de M. Noël, déjà citée, et un article de M. Pillaut, *Clunet*, 1919, p. 593 et suiv.

d'appliquer la loi que si elle est régulière : « *Sans avoir le pouvoir de la déclarer anticonstitutionnelle, ils peuvent néanmoins refuser d'en tirer certaines conséquences.* » Aussi M. Niboyet approuve-t-il le jugement du Tribunal de la Seine du 23 décembre 1927 (affaire Betsou) dont nous avons déjà parlé plus haut. Il cite également plusieurs décisions qui, dans des cas où il n'y avait pas nettement opposition entre la loi et les traités mais où il s'agissait d'appliquer des dispositions législatives peu en harmonie avec les conventions préexistantes, les tribunaux ont interprété ces dispositions de manière à ne pas porter atteinte aux traités. Pour montrer que la loi est obligée de céder le pas aux conventions diplomatiques, M. Niboyet rappelle le retrait, par le Parlement, de la loi du 4 décembre 1925. Dans le but d'accroître les ressources budgétaires, le législateur avait établi une surtaxe de 20 % à percevoir sur toutes les mutations d'immeubles ou de fonds de commerce opérées au profit d'étrangers. Cette mesure, qui se heurtait à de nombreux traités accordant aux étrangers l'assimilation à nos nationaux en matière fiscale, risquait ou bien de rester lettre morte ou bien de soulever de telles protestations de la part des Etats étrangers que les Chambres durent se résoudre à battre en retraite. Dans l'article précité, M. Niboyet, insistant sur l'idée que les tribunaux peuvent ne pas tenir compte d'un texte de loi, dit encore : « *Ils doivent appliquer un traité, à partir du moment où il s'impose à eux jusqu'à celui où il a été dénoncé régulièrement. Une loi dirait-elle — hypothèse absurde, — qu'un traité est abrogé, le juge n'en devrait pas moins continuer à l'appliquer jusqu'au moment où la dénonciation en serait faite.* »

M. J. Pillaut ¹, dans un article publié en 1919, fonde également la supériorité des conventions diplomatiques sur leur caractère contractuel qui s'oppose à toute modification unilatérale : « ... *un accord international étant un contrat, ses effets, tant qu'il est en vigueur, ne peuvent être annulés par la volonté d'un seul des contractants. Il en résulte que les lois et règlements de la législation interne de ces derniers édictés postérieurement au traité ne peuvent porter atteinte aux dispositions conventionnelles.* »

Citons encore, dans le même sens la thèse de M. Marc Noël, déjà mentionnée ². Pour ces auteurs, donc, le législateur ne peut édicter des lois contraires aux conventions existantes. S'il passe outre, non seulement il déclenche les sanctions du droit des gens, mais encore, tout au moins pour M. Niboyet et M. Pillaut, sa tentative doit demeurer inefficace, car le juge n'appliquera pas de telles lois ou, tout au moins, il les interprétera de façon à leur enlever toute utilité.

Section II : Supériorité de la loi interne.

Parmi les partisans de l'application de la loi, on serait tenté de nommer M. A. Prudhomme ³, dont la thèse de doctorat, si souvent citée, semble établir la supériorité de

1. Nature juridique et effets généraux des traités internationaux, *Cl.*, 1919, p. 593 et suiv.

2. Sur l'impossibilité de modifier un traité au moyen d'une loi postérieure, même constitutionnelle, voir également un article de M. van Eysinga, *Le droit de la Société des Nations et les constitutions nationales*, *Revue de droit international et de législation comparée*, 1920, p. 143 et suiv., et un article de M. Whittla Stinson, *La sanction du droit des gens et la force obligatoire des traités*, *Rev. de droit intern. et de lég comparée*, 1924, p. 425 et s.

3. *La loi territoriale et les traités diplomatiques devant les juridictions des Etats contractants*, thèse, Paris, 1910.

la *lex fori* sur les conventions diplomatiques. M. Prudhomme, après une longue et minutieuse étude de la jurisprudence, conclut que l'interprétation d'un traité se ramène toujours à un conflit entre la convention et la loi territoriale, et il constate que, dans ce conflit, le juge donne toujours la préférence à la *lex fori*, de telle sorte que la portée de la convention se trouve réduite dans une mesure qui varie de la simple interprétation restrictive au refus complet d'application. Comment expliquer cette supériorité de la *lex fori* (tout au moins quand il s'agit des traités de jouissance, les seuls qui nous intéressent pour le moment) ? Elle résulte du principe de souveraineté. Ce principe se traduit de deux manières : d'abord, chaque Etat est souverain sur son territoire ; d'autre part, il doit respecter, autant que possible, la souveraineté des autres pays. Or, dans les traités de jouissance, qui ne visent que les droits des particuliers, l'indépendance personnelle des autres Etats n'est pas en jeu. L'intérêt de la *lex fori* est donc le plus puissant des deux éléments en présence. Il semblerait que, si l'on applique la théorie de M. A. Prudhomme, dans le cas des lois de 1926 la question dût être tranchée par le juge en faveur des lois. Mais, si l'on se reporte aux exemples cités dans cet ouvrage, on s'aperçoit que la question étudiée par M. A. Prudhomme est, en réalité, très différente de celle qui nous occupe. Prenons, en effet, l'exemple classique de la succession du duc de Richmond. Le quatrième des articles additionnels spéciaux annexés au Traité de paix du 30 mai 1814 s'énonçait ainsi : « *Le séquestre apposé sur le duché d'Aubigny et les biens qui en dépendent sera levé et le duc de Richmond sera remis en possession de ses biens, tels qu'ils sont maintenant.* » Il s'agissait de savoir si le bénéficiaire de cette

restitution devait être désigné par application de la loi successorale anglaise ou si l'on devait se conformer aux règles françaises de dévolution. La Cour de Cassation, par un arrêt du 24 juin 1839, a décidé que la loi française devait servir de règle pour déterminer quel duc de Richmond avait visé le traité. Ici, on le voit, il n'était pas question de ne pas respecter la convention. Celle-ci commandait de lever un séquestre et personne ne songeait à s'y opposer ; la question soulevée était en réalité une question de conflit de lois. Il n'y aurait eu de véritable opposition entre la loi et le traité que si celui-ci avait expressément écarté la loi française. Remarquons, d'ailleurs, qu'en l'espèce, c'est la loi française qui était antérieure à la convention, aussi était-il certain qu'elle devait continuer à s'appliquer si on n'avait pas explicitement stipulé le contraire. On pourrait faire la même remarque pour certains autres exemples relatifs à la loi du 14 juillet 1819, également cités par M. A. Prudhomme, les traités invoqués étant tous postérieurs à ce texte. Quoi qu'il en soit, la thèse de M. A. Prudhomme ne concerne que l'interprétation et non pas la force obligatoire des traités de jouissance, et, dans les espèces examinées par cet auteur, il fallait seulement, sur les points non précisés par la convention, choisir entre la loi française et la loi étrangère : ainsi, dans l'affaire du duc de Richmond, les règles françaises de conflit imposaient le choix de la loi territoriale. Nous pensons donc que la thèse de M. A. Prudhomme ne se rapporte pas à la question que nous avons à étudier, comme aurait pu le faire croire le terme équivoque de « conflit » dont on se sert communément, mais à tort, en notre matière. Quelle que soit la terminologie adoptée, il

ne faut pas confondre les conflits de lois avec l'opposition existant entre un texte législatif et une convention internationale.

Ce qui montre bien qu'il n'y a aucun rapprochement à faire entre les règles de conflit du droit international privé et l'objet de notre étude, c'est que les juristes qui affirment la supériorité du droit des gens admettent sans difficulté l'interprétation restrictive des traités. C'est ainsi que l'on peut lire, dans l'article précédemment cité de M. Pillaut : « *Les traités forment une législation d'exception. Ils sont donc de droit étroit. S'ils contiennent des stipulations d'ordre général, on ne saurait en restreindre la portée, mais on ne doit les interpréter ni par analogie ni par assimilation, ni les étendre au-delà de leurs termes exprès et formels. Aussi lorsque dans une convention certaines questions n'ont pas été tranchées, elles restent entièrement du domaine du droit interne.* »

Le principal défenseur de la supériorité de la loi est M. de Lapradelle qui, dans la consultation dont nous avons déjà eu l'occasion de parler, s'exprime ainsi ¹ : « *Accorder au propriétaire de nationalité américaine le droit de s'opposer à la prorogation au même titre que le propriétaire français contrairement à la volonté formelle, exprimée dans un texte catégorique, du législateur français, ce serait, de la part du juge français, méconnaître la hiérarchie respective du traité et de la loi.* » Sans doute, dit M. de Lapradelle, le traité « *doit être considéré comme une loi* »... « *D'autre part, il est incontestable que, lorsqu'il est en présence de deux lois, le juge a le devoir de les rapprocher l'une de l'autre et de déterminer, suivant*

1. *Revue de droit international privé*, 1927, p. 52 et suiv.

les règles de l'interprétation, quel est, des deux textes, loi ancienne ou loi postérieure, ici loi ou traité, celui qui doit être préféré. Mais, pour qu'il en soit ainsi, il est indispensable que la loi postérieure n'ait pas expressément, par une disposition formelle, écarté la loi antérieure, ce qui, indiscutablement, est le cas ici. Donner au juge le droit de préférer le traité à la loi serait lui donner le droit d'enfreindre la décision formelle de la loi, en relevant que, dans l'exercice du pouvoir législatif, le Parlement aurait outrepassé son droit, en franchissant les limites de sa compétence, telle qu'elle résultait des principes supérieurs du droit international. » S'il arrive que le législateur ait, effectivement, outrepassé ses droits au regard du droit international, les autres pays pourront alors user de représailles, « *mais, même dans ce cas, il n'appartient pas au juge interne d'écarter la loi qui était prise en violation manifeste d'un engagement international. Son devoir est de l'appliquer, tant que le législateur, qui en est l'auteur, ne l'a pas abrogée.* » M. de Lapradelle dit, plus loin : « *le juge, organe interne, ne peut connaître de la loi suivant un autre criterium que celui du droit interne.* » Même dans les pays qui possèdent une cour suprême investie du droit de contrôler la validité des actes législatifs, cette cour suprême n'aurait pas à apprécier la loi du point de vue international : M. de Lapradelle cite un arrêt où la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique s'est refusée à reconnaître pour irrégulière une loi contraire à un traité international, sous prétexte que cette question ne la concernait pas. A *fortiori*, en France, où le juge n'a pas à connaître de la constitutionnalité des lois, n'a-t-il pas à s'occuper de leur valeur internationale.

On trouve exprimée la même opinion dans une note de

M. Champcommunal ¹ publiée dans la *Revue de droit international privé* de 1928. M. Champcommunal écrit : « Désormais, le propriétaire étranger se trouve désarmé en toute circonstance, quels que soient les termes des traités passés par la France avec le pays auquel il appartient. En vain soutiendrait-on qu'une loi intérieure, expression de la volonté unilatérale d'un des Etats contractants, ne saurait déroger à un traité qui est l'œuvre de leur commun accord. L'objection est fort juste, mais, même en la supposant fondée au fond, chose fort contestable, elle ne peut être présentée que par voie diplomatique. Elle n'est pas du ressort des tribunaux. »

Section III : Pouvait-on résoudre la question autrement qu'en affirmant la supériorité de la loi ou de la convention?

On peut faire un reproche à toutes les théories que nous venons de voir : c'est de comparer entre elles des choses qui ne sont pas susceptibles d'une commune mesure. C'est ainsi que l'on arrive à la contradiction relevée par M. Perroud dans le jugement du Tribunal de Colmar rappelé plus haut ². Après avoir déclaré que le traité a la même force que la loi, cette décision refuse d'appliquer la loi la plus récente. Faisant de même, les auteurs que nous avons cités affirment d'abord que le traité vaut la loi pour parler ensuite de la hiérarchie qui existe entre ces deux sources de droit. Cet écueil serait facilement évité si l'on tenait compte du double caractère des conventions diplomati-

1. *Revue de droit international privé*, 1928, p. 91.

2. Trib. de Colmar, 20 février 1929, *Cl.*, 1930, p. 127.

ques qui, par nature, appartiennent à la fois au droit interne et au domaine international. Nous pensons, avec M. Julliot de la Morandière, dont nous suivons ici les conseils, qu'il faut, pour apprécier la valeur des conventions diplomatiques, séparer nettement le point de vue interne du point de vue international.

Sur le plan interne, le traité est l'égal de la loi. On chercherait en vain dans le texte de notre Constitution de 1875 l'indice d'une hiérarchie établie entre les actes des assemblées législatives et ceux du gouvernement. Tandis que les Chambres font les lois, le Président de la République « *négoce et ratifie les traités* » : ce sont là des fonctions différentes mais d'égale importance. Il serait puéril de rechercher, comme on l'a fait parfois, si le pouvoir législatif l'emporte sur l'exécutif ou inversement pour en conclure à la supériorité de la loi ou du traité : en droit, les deux pouvoirs sont aussi essentiels l'un que l'autre ; en fait, la prépondérance des Chambres ou de l'exécutif varie avec les gouvernements et les législatures. Les tribunaux doivent donc le même respect aux lois et aux traités. Les auteurs s'accordent d'ailleurs pour dire que le traité a force de loi. En présence d'un traité et d'une loi, le juge devra donc faire comme s'il avait à appliquer deux textes législatifs et il aura à se demander si l'acte le plus récent a abrogé l'ancien, suivant les règles habituelles d'interprétation des lois. En droit interne, réserve faite de ce que nous avons dit sur la prétendue hiérarchie entre les lois et les conventions diplomatiques, le raisonnement de M. de Lapradelle reprend toute sa valeur. Quand bien même le législateur aurait dépassé ses attributions constitutionnelles et empiété sur le domaine de l'exécutif, le juge français, en vertu d'une longue tradition que l'on

essayerait inutilement de combattre et qui s'appuie, du reste, sur de sérieuses raisons, n'aurait pas à s'en préoccuper. Il pourrait, croyons-nous, refuser d'admettre l'existence d'une loi ou d'un traité irréguliers en la forme : les lois de 1926 ayant été régulièrement votées et promulguées, une semblable question ne pouvait se poser à leur sujet. Quant au moyen terme proposé par M. Niboyet, qui consiste non pas à déclarer la loi inconstitutionnelle mais à « *refuser d'en tirer certaines conséquences* », il pourrait, — et même devrait, — être employé si la loi n'était pas nettement en contradiction avec les traités internationaux : en règle générale, l'interprète ne doit se résoudre à admettre l'abrogation tacite d'une disposition contenue dans un texte que s'il n'y a pas moyen de concilier entre elles les deux règles qui s'opposent l'une à l'autre. Ainsi, en notre matière, puisque la loi n'avait pas formellement écarté le jeu des traités, le juge devait admettre qu'en principe ceux-ci s'appliquaient. Mais on ne pouvait aller plus loin, car le législateur a très clairement indiqué que les droits institués par les lois de 1926 sont des « droits civils » : le juge ne pouvait, sans manquer aux règles d'interprétation les plus élémentaires, décider que ces droits font partie du *jus gentium*. Ici, le conseil donné aux tribunaux par M. Niboyet ne pouvait être qu'un euphémisme pour dire qu'il faut s'efforcer de tourner la loi afin de respecter les conventions diplomatiques.

D'autre part, est-il vrai, comme semblent l'admettre la plupart des auteurs, que les lois de 1926 soient inconstitutionnelles ? Nous ne sommes pas de cet avis. Le législateur avait parfaitement le droit d'édicter des dispositions relatives à la situation des étrangers. Nul n'a jamais son-

gé, par exemple, à considérer comme inconstitutionnelles les lois du 9 avril 1898 et du 12 juillet 1909, qui renferment, elles aussi, des règles concernant les étrangers. Nous pensons que le législateur de 1926 n'a en rien contrevenu au principe de la séparation des pouvoirs. Mais, dira-t-on, le législateur a rendu inopérantes un certain nombre de conventions diplomatiques alors qu'il appartenait au pouvoir exécutif seul de dénoncer ces conventions ? Sans doute, le législateur a-t-il violé les traités internationaux, — nous avons insisté nous-même sur l'incompatibilité de la législation de 1926 avec les textes conventionnels, — mais, ce faisant, il n'a pas dépassé ses pouvoirs. On ne pourrait parler d'inconstitutionnalité que si le Parlement avait prétendu se substituer au chef de l'Etat pour dénoncer les conventions, ce qui, pratiquement, n'est pas à redouter. Notre constitution n'empêche nullement le pouvoir exécutif et le législateur de neutraliser mutuellement leurs actes respectifs, à condition d'user normalement pour cela des moyens d'action dont ils disposent. Tant que le législateur se borne à édicter des règles générales, il est dans son rôle et la constitution est respectée, même si les conventions diplomatiques ne le sont pas.

Si, d'autre part, on examine le traité sur le plan international, son caractère obligatoire apparaît en pleine lumière. Nous pensons, avec M. Niboyet, qu'une convention internationale oblige les Etats qui l'ont conclue comme un contrat entre particuliers lie les parties contractantes. En vertu de la convention, les Etats qui l'ont signée ne pourront impunément voter des lois contraires à son économie. Ces lois, valables en droit interne, ne sont pas conformes au droit international, dont tous les auteurs recon-

naissent la supériorité sur les législations particulières. On constate ici, toutes proportions gardées, un principe analogue à l'adage bien connu en droit privé : « *nemo praecise cogi potest ad factum* ». Les Etats contractants ne peuvent être contraints, au nom du droit des gens, à exécuter les conventions qu'ils ont conclues, et, par suite, les lois contraires à ces conventions ne peuvent pas être considérées comme nulles; la souveraineté des Etats qui, dans le rapprochement que nous faisons, correspond à la liberté individuelle du droit privé, veut que les contractants soient maîtres d'agir comme ils l'entendent. Mais les conventions doivent être exécutées, aussi l'inobservation d'un contrat ou la violation d'un traité doivent-elles être réparées. En droit privé interne, la partie lésée s'adressera aux tribunaux pour faire reconnaître son droit à une indemnité. En droit international, le créancier aura un grand nombre de moyens à sa disposition pour assurer le respect de ses prérogatives : l'Etat créancier, s'il ne recourt pas à la force ou aux mesures de rétorsion pour assurer l'exécution du traité, a toujours la ressource de porter le différend devant la Société des Nations ; il peut aussi, quand il a signé un accord d'arbitrage avec son débiteur, faire appel à une juridiction internationale, et il pourra se faire que le débiteur inexact soit condamné à payer des dommages-intérêts à son cocontractant. C'est précisément pour éviter ces conséquences désastreuses que le ministre des Affaires étrangères est intervenu, dans le cas des lois de 1926, par sa Déclaration interprétative du 22 juillet 1929, que nous allons étudier à présent.

SECONDE PARTIE.

**LA JURISPRUDENCE POSTÉRIEURE
A LA DÉCLARATION INTERPRÉTATIVE**

Les lois de 1926 et l'interprétation adoptée par la Cour de Cassation soulevèrent, bien entendu, de nombreuses protestations de la part des Etats étrangers dont les nationaux se trouvaient lésés. Les réclamations se multiplièrent bientôt, et le Gouvernement s'émut devant les complications qui menaçaient de se produire si les plaintes justifiées des autres pays n'étaient pas prises en considération. Aussi, à plusieurs reprises, le Gouvernement essaya-t-il d'user de son influence sur les Chambres pour faire modifier les lois de 1926. Nous avons rappelé plus haut l'intervention du Garde des Sceaux, parlant au nom du Ministre des Affaires étrangères, lors de la discussion au Sénat de la loi du 22 avril 1927 (première séance du 8 avril 1927, *J. O.*, p. 425). Le Sénat ne se laissa pas convaincre et nous avons vu que les exclusions contenues, furent au contraire accrues. Une nouvelle tentative du gouvernement, lors du vote de la loi du 29 juin 1929, n'eut pas davantage de succès. A la première séance du 28 mai 1929 (Ch. des Députés, *J. O.* du 29 mai, p. 1724 et suiv.), le Commissaire du Gouvernement, M. de Navailles-Labatut, exposait devant la Chambre la gravité de la situation : 42 réclamations, — en ne comptant que les principales, — avaient été formulées en deux ou trois ans par les représentants des autres pays. Jusqu'alors, le ministre des Affaires étrangères s'était efforcé d'apaiser les conflits imminents et d'éviter que les autres puissances n'eussent recours à l'arbitrage pour faire respecter leurs droits, mais il importait de faire cesser promptement un tel état

de choses. Le ministre des Affaires étrangères, répondant aux réclamations qui lui étaient adressées, avait tout d'abord déclaré que la question devait être résolue par les tribunaux. Mais, puisque la Cour de Cassation elle-même interprétait les traités d'une manière inexacte, il appartenait au Gouvernement de préciser, d'accord avec les Etats co-signataires des conventions considérées, la portée véritable de ces textes : « *Le jour où le Gouvernement se sera mis d'accord avec une puissance étrangère pour déclarer, par un acte officiel, que telle disposition d'un traité assure aux ressortissants de cette puissance le bénéfice de la loi du 1^{er} avril 1926 ou de celle qui est en discussion, les tribunaux seront liés par cette interprétation commune.* » Et, faisant pressentir la mesure que, peu de temps plus tard, devait prendre le ministre des Affaires étrangères, M. de Navailles-Labatut ajoutait : « *Je vais plus loin : il n'est même pas besoin de cette entente entre les deux gouvernements.* » La véritable signification des traités une fois établie, soit par un traité interprétatif, soit par une interprétation unilatérale du Gouvernement français, la loi de 1926 devait perdre presque totalement son utilité et, par suite, il était beaucoup plus simple de supprimer des dispositions qui, en pratique, ne s'appliqueraient jamais. M. de Navailles-Labatut signalait que, déjà, une correspondance avait été échangée entre le Quai d'Orsay et l'ambassade de Grande-Bretagne, dans le but de préciser le sens de la convention franco-britannique de 1882.

Malgré l'appui du Garde des Sceaux, qui, à la même séance, joignit ses efforts à ceux du Commissaire du Gouvernement, la thèse du Quai d'Orsay laissa la Chambre indifférente. C'est alors que le ministre des Affaires étrangères, désespérant de fléchir le Parlement, se tourna du

côté des tribunaux, et adressa au Garde des Sceaux une lettre, que ce dernier, par une Circulaire en date du 22 juillet 1929, porta à la connaissance de toutes les juridictions de France.

CHAPITRE PREMIER

LA DECLARATION INTERPRETATIVE.

La déclaration interprétative du 22 juillet 1929 ¹ commence par rappeler qu'une correspondance a été échangée entre le ministre des Affaires étrangères et l'ambassadeur de grande-Bretagne. — Signalons ici que la lettre adressée, le 21 mai, par l'ambassadeur d'Angleterre à notre ministre des Affaires étrangères, et la réponse envoyée par ce dernier, le 25 mai, au représentant du Royaume-Uni ², contenaient les affirmations suivantes : « *La convention franco-britannique du 28 février 1882 n'est pas limitée au domaine commercial et maritime, mais s'étend à l'établissement. La clause de la nation la plus favorisée qui est à la base de cette convention donne aux sujets britanniques le droit de se prévaloir des traités de la France stipulant l'assimilation de l'étranger au national; d'où il suit que les sujets britanniques peuvent invoquer en France comme les Français eux-mêmes le bénéfice de toutes les dispositions, qu'elles s'appliquent aux propriétaires ou aux locataires, de la loi du 1^{er} avril 1926 déterminant*

1. *Journal officiel* du 13 août 1929; *Clunet*, 1929, p. 1223; v. annexe.

2. Lettres des 21-25 mai 1929, échangées entre lord Tyrrell, ambassadeur d'Angleterre, et M. Briand, *J. off.* du 20 juillet 1929; *Cl.*, 1929, p. 1219; v. annexe.

les rapports entre les bailleurs et les locataires de locaux d'habitation et de la loi du 30 juin 1926, modifiée par la loi du 22 avril 1927, réglant les rapports entre locataires et bailleurs de locaux à usage commercial ou industriel, nonobstant l'article 11 du Code civil et les exclusions ou restrictions prévues à l'égard des étrangers par les lois précitées. — De même, la convention franco-britannique du 28 février 1882 permet au Français en Grande-Bretagne d'être assimilé au sujet britannique dans toute la mesure où le ressortissant d'une puissance quelconque y bénéficie de cette assimilation; notamment, il a le droit d'invoquer à son profit, en Angleterre et dans le Pays de Galles, la loi britannique de 1927 sur les propriétaires et locataires, entrée en vigueur le 25 mars 1928 »¹.

Après avoir prié le Garde des Sceaux de bien vouloir attirer l'attention des tribunaux sur cette interprétation du traité de 1882, le ministre des Affaires étrangères ajoute : « Il conviendrait aussi, à mon avis, d'appeler l'attention des ces magistrats, d'une façon générale, sur la portée de la clause d'assimilation au national qui figure dans plusieurs traités de la France, et de la clause de la nation la plus favorisée qui est inscrite dans un grand nombre de nos conventions, ainsi que sur les conditions dans lesquelles le ministre des Affaires étrangères a le devoir et le pouvoir d'interpréter les dispositions des conventions. C'est une matière assez obscure et l'on comprend que des hésitations et des divergences se soient produites lorsque les tribunaux se sont trouvés en présence de dispositions légales et de dispositions conventionnelles contra-

1. Une correspondance analogue fut échangée entre M. Dunant, ministre de Suisse à Paris et notre ministre des Affaires étrangères. V. lettres du 11-26 juillet 1929; J. O. des 5 et 6 août 1929; Cl., 1929, p. 1221. V. annexe.

dictoires, au moins en apparence. » Se défendant ensuite de vouloir empiéter sur le domaine des tribunaux, le ministre déclare : « *Lorsqu'un différend est soumis aux tribunaux, ceux-ci sont compétents pour apprécier si le texte conventionnel, invoqué par l'une des parties, donne à celle-ci les droits dont elle se prévaut; les tribunaux interprètent alors les clauses d'un traité comme ils interprètent les clauses de la loi, pour en faire application à l'espèce qu'ils ont à juger.* » Il en est tout autrement lorsque les deux pays signataires de la convention ne sont pas d'accord sur sa signification. Alors, il faut s'adresser aux gouvernements des deux Etats pour savoir ce qu'ils ont entendu stipuler : « *De même qu'il appartient aux particuliers de fixer le sens d'une clause douteuse d'un contrat qu'ils ont passé, et que le magistrat s'en rapporte à eux lorsqu'ils se sont mis d'accord, de même il appartient aux seuls Etats de fixer le sens d'une clause conventionnelle sur la portée de laquelle des divergences se sont manifestées entre eux.* » Dans cette hypothèse, « *il n'est plus question de trancher un différend particulier; il faut se prononcer sur un principe d'ordre tout-à-fait général, le ministre des Affaires étrangères a qualité pour le faire.* » Ailleurs, le ministre soutient que son interprétation, qu'elle soit donnée après accord avec les gouvernements étrangers ou qu'elle soit seulement unilatérale, doit s'imposer de la même manière que le traité lui-même : « *Il n'est pas nécessaire que l'interprétation du texte sur lequel il y a contestation soit donnée par un accord bilatéral formel; il peut se faire, en effet, que le ministre des Affaires étrangères de l'un des deux pays reconnaisse l'erreur d'interprétation sur laquelle son attention a été appelée et la rectifie de son propre chef. Toutes les fois qu'il y*

a conflit diplomatique, le ministre des Affaires étrangères est qualifié pour intervenir et décider. Quand il déclare officiellement, au nom du gouvernement, quel est le sens qu'il y a lieu d'attribuer à une clause d'un traité, son interprétation fait corps avec le texte et s'impose à l'autorité judiciaire comme à l'autorité administrative. »

Ayant ainsi affirmé son droit d'interpréter les conventions diplomatiques, le ministre précise la portée des traités d'établissement : « ... S'il est stipulé, dans ces traités, que le traitement (national) n'est accordé, en certaines matières ou en toutes matières, que sous réserve d'une stricte réciprocité, alors on a le droit de refuser à un étranger en France le bénéfice d'une loi qui n'a pas d'équivalent dans le pays de cet étranger. Mais quand les traités comportent l'assimilation au national sans subordonner cette assimilation à la réciprocité, il n'y a plus à se demander si le Français jouit des mêmes avantages en territoire étranger. C'est le Gouvernement qui doit s'inquiéter de savoir si ce que nos conventions nous obligent à accorder n'a pas de contrepartie au profit de nos nationaux, et, dans pareil cas, de dénoncer celles qui seraient pas trop à notre désavantage. Tant que de telles conventions subsistent, elles doivent être respectées. » L'article 11 du Code est donc implicitement écarté par les traités qui stipulent l'assimilation des étrangers aux nationaux. Quant aux dispositions restrictives des lois de 1926, « il faut comprendre ces dispositions légales comme excluant les étrangers, à l'exception de ceux qu'une convention assimile aux Français. » A titre d'indication, le ministre donne ensuite une liste de traités d'assimilation et de conventions contenant la clause de la nation la plus favorisée, que les tribunaux devront interpréter dans le sens qu'il a fixé.

CHAPITRE II

LA JURISPRUDENCE DEPUIS LA DECLARATION DE 1929.

La Déclaration interprétative eut plus de chance que les exhortations prodiguées aux parlementaires : si plusieurs Cours d'appel ont refusé de modifier leur jurisprudence, la Cour de Cassation s'est inclinée devant la note du Quay d'Orsay.

Le premier arrêt de la Commission supérieure rendu après la Déclaration de 1929 est l'arrêt du 21 novembre 1929 (Veuve Landelle c. Cavallero, *Rev. de droit international privé*, 1929, p. 610; *Clunet*, 1930, p. 149 avec une note de M. Perroud; *S.* 1930.1.161, avec une note de M. Audinet; v. aussi une note anonyme dans la *Semaine juridique* de 1929, p. 1341). Cet arrêt, dans lequel la Cour consacre sa nouvelle jurisprudence, a servi de modèle à toutes les autres décisions rendues postérieurement par la Cour suprême : Comm. sup. 5 décembre 1929, Demoiselle Guldenschu c. Pigeard, *Sem. jur.* 1930, p. 42; Comm. sup. 2 janvier 1930, Veuve Burnup c. Epoux Dolphens, *Gaz. Pal.* des 2-3 février 1930; Comm. sup. 22 mars 1930, Rocci c. Isnard, *Sem. jur.*, 1930, p. 771; Comm. sup. 26 juin 1930, Amadori c. Gingat, *Sem. jur.*, 1930, p. 1116; Comm.

sup. 28 novembre 1929, Demoiselle Blanc c. Codaghengo, *Gaz. Pal.* 1929.2.967; Comm. sup. 13 mars 1931, Coudere c. Gregori, *Sem. jur.*, 1931, p. 616, toutes décisions relatives au droit de prorogation de la loi du 1^{er} avril 1926, à part les deux dernières, qui se rapportent au droit de reprise institué par la même loi ¹.

L'arrêt du 21 novembre 1929, après examen du traité franco-espagnol invoqué par la locataire, Veuve Cavallero, déclare : « *Attendu, il est vrai, que si, en ce qui concerne les facultés ou avantages du droit des gens, l'étranger en jouit en France sans aucune condition, il apparaît de l'article 11 du C. civ. en ce qui concerne les facultés ou avantages de droit civil, l'étranger n'en jouit que si à la condition de réciprocité diplomatique s'ajoute celle de réciprocité législative; mais attendu qu'il importe de se référer à la déclaration interprétative donnée le 22 juillet 1929 par le ministre des affaires étrangères et publiée au Journal Officiel du 13 août suivant; qu'il résulte de cette déclaration que lors de la conclusion de la convention consulaire du 7 janvier 1862 les Hautes Parties contractantes ont entendu que pour la jouissance réciproque des avantages qu'elles prévoyaient il y avait lieu d'assimiler en France le citoyen espagnol au citoyen français, et en Espagne le citoyen français au citoyen espagnol, sans que les dispositions de l'article 11 du Code civil puissent faire échec à cette assimilation; attendu que ladite interprétation fait corps avec le texte de la convention consulaire précitée et s'impose à l'autorité judiciaire; » Ces motifs, on le voit, manquent de conviction; cependant, la Cour suprême a*

1. Il convient de signaler, parmi les décisions rendues en ce sens un jugement du trib. de la Seine du 19 nov. 1929, Beland c. Tomitch, *Sem. jur.*, 1930, p. 52, qui a précédé la Cour de cassation dans la nouvelle voie où celle-ci s'est engagée.

cru devoir se conformer à l'interprétation ministérielle.

Les Cours d'appel se sont montrées moins respectueuses de l'autorité gouvernementale. Certaines d'entre elles se sont contentées de faire la sourde oreille et de ne rien changer à leur jurisprudence antérieure : telles sont la Cour de Lyon et celle de Toulouse, qui, dans leurs arrêts, feignent d'ignorer la circulaire de 1929. L'arrêt de la Cour de Toulouse, du 25 octobre 1929 (Chambre de commerce d'Albi c. Massanet, *Cl.*, 1930, p. 256) est ainsi motivé : « *Attendu qu'en vertu de l'article 11 C. civ. l'étranger ne peut réclamer en France que des droits équivalents à ceux qu'un Français de condition pareille pourrait réclamer sur le territoire du pays dont cet étranger relève par sa nationalité; que l'article 19 de la loi du 30 juin 1926 reproduit ce principe; ... attendu qu'il n'en serait autrement que si la convention franco-espagnole du 7 janvier 1862 avait écarté l'application de l'article 11 C. civ...* » Cette convention, qui assimile les Espagnols aux Français, « ... ne dit point, ce qui constituerait une disposition entièrement indépendante, que les Espagnols jouiront des droits prévus sans que les Français, malgré la réciprocité exigée par l'article 11 C. civ., jouissent de droits équivalents en Espagne; » Attendu « que, cependant, pour qu'il en fût ainsi, il faudrait qu'une clause de la convention le spécifiât expressément, car une loi, et surtout aussi fondamentale que le texte de l'article 11 C. civ. établissant le principe de réciprocité obligatoire pour chaque droit civil, ne pourrait être modifiée que par une loi nouvelle ou un traité ayant acquis régulièrement force de loi. » Cet arrêt, comme le fait remarquer M. Perroud dans le commentaire dont il l'accompagne, répond manifestement à la Déclaration interprétative, mais il n'y fait aucune allusion di-

recte. De même, la Cour de Lyon, dans deux arrêts rendus le 30 octobre 1929, (Veuve Simon c. Deya, *Revue de droit international privé*, 1929, p. 612, et Pagnone c. Dutel et C^e, *Cl.*, 1930, p. 636) continuent à soutenir la nécessité de la réciprocité législative de l'article 19 de la loi du 30 juin 1926, sans se soucier nullement de l'interprétation du Quai d'Orsay. Il n'est pas sans intérêt de noter que ces trois décisions sont antérieures au revirement de jurisprudence de la Cour de Cassation : il n'est pas possible de prévoir si la Cour de Lyon et celle de Toulouse conserveront dans l'avenir la même attitude ou si elles se laisseront gagner par l'exemple de la Cour suprême.

La Cour de Paris, au contraire, discute la valeur de la Déclaration interprétative, tant au fond que dans la forme, et affirme hautement son droit de n'en pas tenir compte. Un arrêt en date du 18 janvier 1930 ¹ (Schell c. Durand, *Cl.*, 1930, p. 665), rendu sur les conclusions de l'avocat général Lagarde dont nous avons déjà parlé, déboute un commerçant américain qui, en vertu de la convention de 1853, prétendait avoir droit à l'indemnité d'éviction de la loi du 30 juin 1926. « *Considérant, — dit l'arrêt, — que cette convention, qui ne contient même pas l'expression « droits civils » et paraît limitée aux matières du droit des gens, qui ne comporte, en tout cas, aucune disposition explicite permettant d'affirmer que le négociateur a voulu faire échec à l'article 11, ne peut, à défaut de traité inter-*

1. Il existe un deuxième arrêt, rendu par la Cour de Paris le même jour, qui déboute une locataire anglaise, dont la demande de renouvellement était antérieure à la loi anglaise de 1928. L'arrêt constate seulement que la condition de réciprocité n'était pas remplie et que la « convention du 2 juillet 1929 » n'a pas d'effet rétroactif. La Cour consent à tenir l'échange de lettres du 21-25 mai 1929 pour une convention, mais elle refuse de l'incorporer au texte de 1882 (Cour de Paris, 18 janvier 1930; Kean c. Cie foncière, industrielle et agricole, *Cl.*, 1930, p. 678).

prétatif, être invoquée par un ressortissant américain, afin de bénéficier du droit nouvellement institué de la propriété commerciale... » La Cour adopte ainsi telle quelle la solution défendue, dans des conclusions très soigneusement étudiées, par l'avocat général Lagarde. Ce dernier se demande tout d'abord s'il est vrai qu'il existe des conventions diplomatiques dérogeant à l'article 11 : « Sans doute l'article 11 ne constitue pas une règle constitutionnelle. Un traité y pourrait donc déroger et édicter, au profit des ressortissants d'un Etat étranger, renonciation totale ou partielle au principe de la réciprocité. Le gouvernement français a-t-il jamais conclu une convention diplomatique exonérant les ressortissants d'une puissance étrangère de l'obligation de réciprocité ? » L'avocat général Lagarde rappelle l'affaire de l'hypothèque légale du canton de Vaud, citée plus haut, et les solutions de la Doctrine. Il faut donc répondre négativement à la question et décider qu'il n'existe pas de traités dérogeant à l'article 11. Non seulement la jurisprudence et la doctrine sont d'accord sur ce point, mais encore le législateur a nettement montré, lors de la discussion des lois de 1927 et de 1929 qu'il n'admettait pas l'interprétation gouvernementale relativement aux conventions d'établissement. Ayant ainsi réfuté, au fond, l'interprétation ministérielle, l'avocat général Lagarde poursuit : « Quoi qu'il en soit, si la déclaration du Département des Affaires étrangères est obligatoire pour les tribunaux, s'agissant d'une disposition interprétative, elle fait corps avec la convention diplomatique elle-même et doit être considérée comme précisant le sens qui aurait dû toujours être attribué à cette convention. » L'avocat général Lagarde démontre alors que l'interprétation unilatérale ne peut s'imposer aux

tribunaux : « Le gouvernement assure l'exécution des traités comme il assure l'exécution des lois votées par les Chambres. En vue de cette exécution il a le droit de donner aux officiers du Ministère public toutes instructions qu'il juge utiles. Il peut demander au Procureur général près la Cour de Cassation de poursuivre l'annulation, dans l'intérêt de la loi, des décisions qui auraient donné des actes diplomatiques ou législatifs une interprétation inexacte. Mais si l'interprétation qu'il propose n'est pas admise, le gouvernement ne peut que, soit provoquer le vote d'une loi interprétative, soit négocier un traité interprétatif. » Après avoir cité plusieurs arrêts de jurisprudence d'où il ressort que l'interprétation gouvernementale doit, pour être obligatoire, avoir été donnée par « les gouvernements » intéressés et non pas d'une manière unilatérale, l'avocat général Lagarde, passant à l'étude de la Doctrine, déclare que celle-ci est « unanime pour enseigner que l'interprétation unilatérale, donnée par un seul des gouvernements, ne peut avoir, auprès des tribunaux, que la valeur d'un avis. » L'avocat général Lagarde cite notamment M. Niboyet pour qui, en matière de droit privé, les tribunaux « ne sont pas liés par l'interprétation du gouvernement, qu'ils ne sollicitent pas, et dont ils ne tiennent aucun compte. » Le résultat de cette argumentation est que la Cour de Paris, qui n'approuve pas la nouvelle interprétation donnée aux traités par le ministre des Affaires étrangères, a parfaitement le droit de ne pas s'y conformer ¹.

1. Signalons aussi un jugement du Tribunal civil des Basses-Pyrénées section de Pau, du 1^{er} février 1930 (*Sem. jur.*, 1930, p. 622, Ferrer c. Cazenave) qui déclare que « la circulaire du ministre des Affaires étrangères du 22 juillet 1929 ne saurait prévaloir contre les dispositions formelles de la loi du 30 juin 1926 et de l'art. 11 C. civ. qui exigent la réciprocité législative. »

CHAPITRE III

VALEUR DE LA DECLARATION INTERPRETATIVE.

Il nous faut à présent choisir entre la solution de la Cour de Paris et celle de la Commission supérieure. Nous ne reviendrons pas sur l'étude au fond de la Déclaration ministérielle : nous avons déjà dit ce que nous pensons de la portée des conventions d'établissement et nous avons critiqué par avance le contenu de la note du Quai d'Orsay. Nous tiendrons également pour certain que le Gouvernement avait le droit d'intervenir pour faire connaître son interprétation : bien que les tribunaux judiciaires aient à maintes reprises affirmé leur compétence pour interpréter les conventions diplomatiques relatives aux intérêts privés, il est évident que les gouvernements qui ont signé ces conventions ont le droit d'en préciser la portée, notamment sous forme de conventions interprétatives, de la même manière que le législateur peut, sans violer la séparation des pouvoirs, voter des lois interprétatives lorsque les tribunaux se sont mépris sur le sens véritable d'un texte. Il a pourtant été soutenu que le ministre des Affaires étrangères n'avait nullement à intervenir en notre matière et que, ce faisant, il s'est arrogé un droit qui appartenait

exclusivement aux tribunaux. M. Perroud, dans une note jointe à l'arrêt du 21 novembre 1929 (Veuve Landelle c. Cavallero, *Cl.*, 1930, p. 149), écrit : « *La circulaire ministérielle prétend se justifier en présentant comme incontestable la distinction suivante : si une question d'interprétation d'un traité se pose à propos d'un procès en cours entre deux particuliers, l'interprétation appartient aux seuls tribunaux judiciaires. Si, au contraire, l'interprétation est demandée en général, d'une façon abstraite, sans référence à un litige en cours, l'interprétation de tout traité, qu'il s'agisse de droit public ou de droit privé, appartient au gouvernement.* »

« Cette doctrine, simplement affirmée, est contraire à une longue tradition. Quand il s'agit de déterminer à qui appartient l'interprétation des traités on a toujours admis jusqu'ici qu'il fallait distinguer entre les questions de droit public et les questions de droit privé; que pour les premières seules l'interprétation appartient au gouvernement, et que, pour les secondes, elle est réservée aux tribunaux judiciaires. » M. Perroud, à l'appui de cette thèse, renvoie aux *Principes de droit international privé* de M. Bartin et à la thèse de M. Prudhomme. Il conclut : « *Ce n'est donc pas, comme l'a dit la circulaire ministérielle, les circonstances dans lesquelles se pose la question d'interprétation, mais la nature des questions litigieuses, qu'il faut prendre pour criterium.* » Nous croyons que M. Perroud, dont l'opinion est d'ailleurs restée isolée, est allé un peu trop loin, et que le ministre des Affaires étrangères, dans la partie de sa déclaration à laquelle M. Perroud fait allusion, avait pleinement raison. Si l'on se reporte aux auteurs cités par M. Perroud, et si on consulte la jurisprudence, on s'aperçoit que le problème s'est posé d'une tout

autre manière : ce n'est pas le droit d'interprétation du gouvernement qui est contesté mais bien plutôt celui des tribunaux, et s'il semble admis, à présent, que ceux-ci sont compétents pour interpréter les questions de pur droit privé, cela ne signifie pas du tout que le Gouvernement n'a pas le droit de fixer, d'une manière générale, le sens d'une convention faussement interprétée par les tribunaux. C'est contre les tribunaux que se retourne l'argument *a contrario*, de telle sorte que, bien loin que l'interprétation des clauses de droit privé leur appartienne exclusivement, c'est celle des clauses de droit international public qui est du ressort exclusif des gouvernements. Il serait d'ailleurs étrange que l'auteur d'un acte ne fût pas le mieux qualifié pour expliquer ce qu'il signifie. Nous rechercherons donc seulement s'il est vrai que l'interprétation ministérielle, même donnée sous forme d'acte unilatéral, fasse corps avec les conventions auxquelles elle se rapporte et participe de leur force obligatoire.

L'avocat général Lagarde, dans les conclusions analysées plus haut, constate qu'il n'existe pas de jurisprudence sur cette question. On serait cependant tenté de tirer argument de certains arrêts rendus dans des affaires touchant au droit international public. Nous voulons parler des affaires King, Norris et Pratt, si souvent citées (Ch. crim. de la Cour de Cassation, 23 février 1912, *Revue de droit international privé*, 1912, p. 343; Ch. crim., 8 mars 1913, même *Rev.*, 1913, p. 880; Ch. crim., 13 août 1920, même *Rev.*, 1921, p. 264) et surtout de l'affaire Bigelow c. Princesse Zizianoff (Ch. crim., 15 décembre 1928, même *Rev.*, 1929, p. 77). On lit, dans les trois premiers arrêts, que, sur les questions de droit international public, les conventions ne peuvent être interprétées « *que par les gouverne-*

ments mêmes entre lesquels elles sont intervenues... », tandis que, dans l'arrêt Bigelow, il est énoncé que « *les tribunaux sont nécessairement astreints à se conformer à l'interprétation officielle telle qu'elle est donnée par le gouvernement français.* » On pourrait donc croire que, de l'aveu de la Cour elle-même, l'interprétation, même unilatérale, du gouvernement, s'impose aux tribunaux. Ce serait, à notre sens, une erreur, car il ne faut pas oublier que, dans ces quatre espèces, la Chambre criminelle, en vertu d'une jurisprudence déjà ancienne, s'était déclarée incompétente. Puisqu'elle ne voulait pas interpréter les conventions invoquées, il fallait bien qu'elle se conformât à l'avis du gouvernement. Peu importait que le gouvernement français fût ou non d'accord avec celui du pays co-contractant : si la Cour ne se reconnaissait pas le droit d'interpréter la convention, elle ne pouvait pas davantage choisir entre la version qu'en donnait le gouvernement français et celle de l'autre pays, et elle devait accepter l'interprétation officielle française. Aucun rapprochement n'est possible entre cette situation et le cas qui nous intéresse. On nous objectera peut-être que l'interprétation des traités d'établissement appartient ici au domaine du droit international public, puisqu'il y a opposition entre ces conventions et les lois de 1926. Mais, de l'avis de tous, la distinction faite par la Cour entre les matières de pur droit privé et celles qui touchent au droit international public est très contestable, car tout traité soulève forcément des questions de droit public, et ce n'est pas à cela que nous nous attachons pour soutenir que la jurisprudence rapportée plus haut ne nous concerne pas : nous constatons seulement que l'on ne peut assimiler l'hypothèse où les tribunaux se déclarent incompétents et celle

où ils affirment leur compétence; dans le premier cas, il faut nécessairement que l'interprétation gouvernementale s'applique puisqu'il n'y en a pas d'autre; au contraire, si les tribunaux fixent eux-mêmes le sens de la convention, l'interprétation du gouvernement, qu'ils n'ont nullement demandée, ne s'impose pas avec la même évidence.

Si l'on consulte les auteurs, on voit que ceux-ci distinguent généralement entre l'interprétation donnée sous forme de convention interprétative et celle qui émane d'un seul gouvernement. Dans son *Manuel de Droit international privé* (n° 450), M. Valéry déclare que, si une convention interprétative a la même autorité que la décision d'un tribunal d'arbitrage, il n'en est pas de même pour l'interprétation unilatérale : « *il est possible aussi, — écrit M. Valéry, — que l'un des gouvernements intéressés exprime dans un document officiel la manière dont il interprète un traité. Mais cette interprétation, qui pourra s'imposer aux agents de ce gouvernement, n'aura au regard des tribunaux que la valeur d'un simple conseil, car leur mission est d'appliquer la loi en lui donnant le sens qu'ils croient devoir lui attribuer et non pas en se conformant passivement aux instructions du pouvoir exécutif.* »

Nous avons vu que M. Niboyet, cité par l'avocat général Lagarde, pense aussi que l'interprétation unilatérale du gouvernement ne s'impose pas aux tribunaux. On lit de même dans une note de M. Pic, au *Dalloz*, sous l'arrêt de la Chambre criminelle du 8 mars 1913 (Affaire Norris, D., 1915.1.84) : « *Tout au moins eût-il convenu d'établir, dès l'abord, une distinction essentielle entre l'interprétation diplomatique ou bilatérale, et gouvernementale ou unilatérale. La première participe sans aucun doute de la force obligatoire du traité, auquel elle s'incorpore ; ...* »

Le juge du fond, selon M. Pic, ne peut pas plus méconnaître l'interprétation diplomatique qu'il ne peut refuser d'appliquer une loi. Au contraire, l'interprétation unilatérale « ... est loin de jouir de la même autorité. Non seulement elle est inopposable à l'autre puissance, mais elle ne lie même pas d'une façon absolue les tribunaux de l'Etat. » Cette dernière affirmation nous paraît contestable, puisque dans l'espèce dont il s'agissait, la Cour s'était déclarée incompétente, mais M. Pic s'accorde avec M. Valéry et M. Niboyet pour attribuer une valeur inégale à l'interprétation diplomatique et à celle qui est donnée par un seul gouvernement.

On trouve encore la même distinction dans une note de M. Audinet (S., 1930.1.161). Commentant l'arrêt du 21 novembre 1929 (Veuve Landelle c. Cavallero), M. Audinet, par application des principes que nous venons de rappeler, décide qu'il faut faire une place à part à l'interprétation des traités franco-britannique et franco-suisse : « *Le traité, — dit cet auteur, — est un contrat entre deux Etats et c'est de leur consentement réciproque qu'il tire sa force; l'interprétation qui lui est donnée ne peut avoir d'autorité qu'autant qu'elle résulte aussi de l'accord des deux Etats et de leur volonté mutuelle. L'interprétation du traité franco-britannique et celle du traité franco-suisse réalisent cette condition : les lettres échangées entre les représentants des deux Etats ont constaté leur accord. A la vérité, les actes qui ont réalisé cette entente ne présentent pas les caractères extérieurs du traité; ils n'ont été ni approuvés par les Chambres ni ratifiés par le Président de la République, mais nous ne croyons pas ces formalités nécessaires lorsqu'il s'agit d'actes purement interprétatifs : quelle qu'en soit la forme, ils s'incorporent au traité,*

participent à son autorité et sont, comme lui, obligatoires pour les tribunaux. » Par contre, la circulaire interprétative ne s'impose pas à ceux-ci : *« C'est une décision du ministre, c'est-à-dire d'une autorité administrative, dont les tribunaux judiciaires tiendront sans doute grand compte, mais à laquelle ils ne sont pas tenus d'obéir, lorsqu'il s'agit de résoudre un litige d'ordre privé. Sans doute, le ministre n'intervient pas alors pour dicter la décision d'un différend en particulier; il substitue cependant son opinion à celle des juges dans une matière qui relève de leur compétence exclusive. »* M. Audinet fait d'ailleurs remarquer que la Déclaration de 1929 ne se borne pas à l'interprétation des traités : elle touche aussi à celle des lois de 1926 dont, incontestablement, elle n'avait pas à connaître.

Nous pensons donc pouvoir conclure, en nous appuyant sur l'autorité de tous ces auteurs, que la Déclaration ministérielle ne pouvait avoir que la valeur d'une simple suggestion. Si la Cour de Cassation, reconnaissant qu'elle s'était trompée sur la véritable portée des conventions, s'était de bonne grâce ralliée à la thèse gouvernementale, nul ne pourrait lui faire un reproche de son revirement de jurisprudence. Mais nous avons vu que ses derniers arrêts, tout en proclamant que la Déclaration du Gouvernement s'impose à l'autorité judiciaire, laissent percer une certaine répugnance à l'encontre de l'interprétation adoptée par le Quai d'Orsay. La Cour a peut-être eu raison, au fond, de s'incliner et il serait injuste de lui faire un grief d'avoir mieux compris les intérêts du pays que ne l'avaient fait nos parlementaires. Il faut cependant déplorer que la formule employée par la Cour suprême semble justifier l'expédient auquel eut recours notre mi-

nistre des Affaires étrangères, ce qui crée pour l'avenir un dangereux précédent.

Mais, si la Déclaration interprétative, relativement aux différentes conventions qu'elle énumère, était dépourvue de toute force obligatoire, est-il exact de faire une exception en faveur des traités franco-britannique et franco-suisse de 1882, comme le fait M. Audinet ? Est-il vrai que les conventions interprétatives ne soient pas soumises aux mêmes conditions de validité que les traités dont elles précisent le sens ? M. Perroud s'élève énergiquement contre une telle affirmation. Dans la note précédemment citée (*Clunet*, 1930, p. 149), M. Perroud écrit : « *L'interprétation du traité franco-anglais du 28 février 1882 peut-elle résulter correctement d'un simple échange de lettres entre le ministre français et l'ambassadeur d'Angleterre ? Rien n'est moins certain. On lit, par exemple, dans le Répertoire général du droit français de Fuzier-Herman, v^o Traité international, n^o 137 : « Il semble juste d'exiger pour les conventions interprétatives les mêmes conditions de validité que celles requises pour le traité principal ; » suivent de nombreuses références. Or, les conditions relatives à la forme des traités sont précisées dans la Constitution. Il y a des traités, entre autres les traités de commerce (justement le traité franco-anglais en est un) pour lesquels il faut d'abord une loi, ensuite un décret de promulgation ; il en est d'autres pour lesquels une loi n'est pas nécessaire, mais il faut toujours un décret. Aucun texte, à notre connaissance, n'a jamais édicté l'équivalence d'une lettre ministérielle avec un décret. Donc l'échange de lettres entre le Quai d'Orsay et l'ambassade d'Angleterre ne constitue pas un traité et ne saurait autoriser les tribunaux à ne pas appliquer la loi française, dans l'espèce la loi du*

1^{er} avril 1926 et l'article 11 du Code civil. » Nous croyons que M. Perroud a raison et que son opinion est plus conforme à la vérité que celle de M. Audinet sur ce point. Nous nous permettrons seulement de contester le caractère de « traité de commerce » de la convention franco-britannique, puisque la correspondance entre le Quai d'Orsay et l'ambassade d'Angleterre ne se rapportait qu'à la partie du traité relative à l'établissement : notre conclusion est d'ailleurs la même que celle de M. Perroud, car nous pensons que le traité interprétatif de la convention de 1882 tombait tout de même sous le coup de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, en tant que convention concernant la propriété des Français à l'étranger. Cette réserve faite, nous pensons que si l'interprétation d'une convention, pour s'imposer aux tribunaux, doit être donnée sous forme de traité, encore faut-il que ce soit en la forme d'un traité valable. Nous avons dit plus haut qu'un Etat manquerait à la bonne foi qui doit régner dans les relations internationales s'il invoquait la nullité d'une convention, quand l'irrégularité qui la vicie est due à sa propre faute; nous ne voulions nullement dire par là que les tribunaux n'avaient pas le droit de relever cette irrégularité pour refuser d'appliquer cette convention. Ils n'ont pas cru, en général, devoir le faire, afin de ne pas créer de complications inutiles. (Nous avons vu qu'à part une ou deux décisions les tribunaux ont admis l'application du traité franco-danois de 1910, notamment.) Mais, s'ils l'avaient fait, le Gouvernement, pour ne pas faillir à l'obligation de bonne foi, n'aurait eu d'autre ressource que de confirmer les conventions irrégulières par de nouveaux traités conformes aux exigences constitutionnelles. De même, ici, les tribunaux peuvent refuser de

considérer l'interprétation des traités de 1882 comme des conventions ayant force de loi : les échanges de lettres entre le ministre des Affaires étrangères de France et les représentants de la Grande-Bretagne et de la Suisse ne seraient obligatoires pour les tribunaux que s'ils avaient été régulièrement ratifiés par le Chef de l'Etat, après autorisation des Chambres.

On pourrait aussi, pensons-nous, contester le caractère rétroactif d'une semblable « interprétation ». Nous avons vu que la Cour de Paris, dans son deuxième arrêt du 18 janvier 1930 (Affaire Kean précitée, *Clunet*, 1930, p. 678), sans relever l'irrégularité de forme de la « convention du 2 juillet 1929 », déclare que cette dernière n'a pas d'effet rétroactif. Si l'on considère que jamais les conventions visées par la Déclaration de 1929 n'ont été interprétées dans le sens que veut leur donner le ministre des Affaires étrangères, mais au contraire, comme nous l'avons vu notamment en matière d'hypothèques légales, que les tribunaux ont toujours admis que ces conventions devaient se combiner avec l'article 11 C. civ. auquel aucun traité n'a jamais dérogé, il est bien difficile de soutenir que le ministre s'est borné à faire une simple interprétation. En admettant que les correspondances franco-suisse et franco-anglaise fussent des traités valables, ce que nous ne pensons pas, elles ne devraient être, dans la rigueur des principes, que des conventions nouvelles, ne produisant effet qu'à partir du jour où elles seraient devenues obligatoires. Cependant la pratique admet qu'un texte doit être tenu pour interprétatif du moment que son auteur a voulu lui donner un semblable caractère : ainsi, il existe beaucoup de lois dites « interprétatives » qui, en réalité, sont des lois nouvelles auxquelles le législateur a désiré

donner un effet rétroactif. C'est là, de l'avis de tous, une pratique abusive, mais si les conventions franco-britannique et franco-suisse de 1929 avaient été valablement passées, les tribunaux auraient été obligés de les appliquer aux situations nées antérieurement.

CONCLUSION.

Voici venu pour nous le moment de conclure. Après avoir examiné un certain nombre de questions et en avoir effleuré plus encore, — que nous nous excusons ici de n'avoir, faute de compétence et de temps, pu traiter d'une manière plus satisfaisante, — nous pensons avoir établi les faits suivants :

1° Les traités d'établissement n'accordent pas les « droits civils » à leurs bénéficiaires. De plus, même si l'on admettait, comme le font la plupart des auteurs, que certains de ces traités ont une portée aussi étendue, personne (à part, bien entendu, le ministre des Affaires étrangères) ne soutient que les conventions d'assimilation dérogent à l'article 11 du Code. Par conséquent, les étrangers ne peuvent réclamer le bénéfice des lois de 1926 en dehors des cas prévus par ces textes eux-mêmes.

2° L'interprétation du gouvernement ne s'impose en aucune façon aux tribunaux. La Déclaration du 22 juillet 1929 n'a que la valeur d'un conseil, que les juridictions de l'ordre judiciaire avaient le droit, — faculté dont a fait usage la Cour de Paris, — de ne pas suivre. Quant à l'interprétation des traités franco-britannique et franco-suisse

de 1882, elle ne s'impose pas davantage aux tribunaux que ne peut s'imposer une convention irrégulière en la forme.

Ainsi donc les étrangers, en vertu de la loi, que le juge avait le devoir d'appliquer, devraient rester exclus du bénéfice des lois de 1926. L'application des principes précédemment dégagés aboutit, — situation paradoxale, — à consommer la violation des traités internationaux, puisque, par le jeu des exclusions contenues dans les lois sur les loyers, certains droits, accordés antérieurement par ces conventions à leurs bénéficiaires, leur sont désormais retirés. Mais, dira-t-on, il y avait un moyen de résoudre la question sans sortir de la légalité : le ministre des Affaires étrangères, au lieu de publier une interprétation dénuée de toute valeur comme il l'a fait, n'avait qu'à passer de nouveaux traités avec tous les pays qui avaient à se plaindre de l'inefficacité des conventions antérieures. Cela est facile à dire mais il n'est pas besoin de réfléchir bien longtemps pour voir que ce procédé est, malheureusement, impraticable. En supposant, ce qui est loin d'être démontré, que les pays signataires des conventions violées par le législateur français se prêtent de bonne grâce à la signature de nouveaux accords, il faudrait encore que le Parlement acceptât d'autoriser le Président de la République à les ratifier : il est peu vraisemblable qu'il y consentirait. Il fallait donc choisir entre deux solutions : laisser consommer l'inobservation des traités, ou recourir à des expédients pour l'éviter. La première alternative n'était pas sans inconvénients pour les finances du pays : les Etats intéressés, que notre ministre des Affaires étrangères avait engagés à la patience en leur promettant de

faire modifier les lois de 1926, n'auraient pas tardé à recourir à l'arbitrage et ils auraient sans aucun doute obtenu gain de cause. Le résultat le plus certain de notre législation relative aux étrangers eût été d'obliger la France à indemniser les puissances étrangères que lésaient les lois de 1926, et il est probable que la charge eût été assez lourde pour notre budget. On comprend que, dans ces conditions, le ministre des Affaires étrangères, désespérant de sortir d'une situation aussi embarrassante par des moyens légaux, ait saisi avec empressement l'expédient commode qui s'offrait à lui. On comprend aussi que la Cour de Cassation, sacrifiant, pour une fois, les principes du droit à l'intérêt du pays, n'ait pas relevé l'illégalité du procédé gouvernemental : il est seulement regrettable que la formule employée par la Cour n'ait pas réservé la liberté d'appréciation des tribunaux, et nous croyons, pour notre part, que la Cour se fût engagée dans une voie moins dangereuse si elle avait feint d'approuver librement la nouvelle interprétation proposée par le ministre.

Nous venons de voir à quelle situation fâcheuse ont abouti les exclusions prononcées par les lois de 1926. Cependant les Chambres ont toujours refusé de les rapporter malgré les efforts réitérés des membres du gouvernement. Sans doute, — penserons-nous, — pour que le Parlement tienne tant à maintenir une législation qui présente, d'autre part, de tels inconvénients, faut-il que ces mesures répondent à des besoins très puissants et que leur utilité s'impose d'une manière indiscutable. Examinons les motifs qui ont paru assez forts à nos représentants pour justifier la violation de nos engagements internationaux.

Le principal argument de M. Pernot, qui s'est fait, à la Chambre des Députés, le champion des mesures restric-

tives contenues dans l'article 4 des lois du 1^{er} avril 1926 et du 29 juin 1929, est que, la législation des loyers étant une faveur, il est légitime de la réserver à nos nationaux. Quant aux étrangers, ils bénéficient de la taxation des loyers et de l'action en réduction, aussi serait-ils mal venus de se plaindre d'une législation qui est si généreuse à leur égard. Il a bien été objecté à cette thèse, par M. Ernest Lafont, en 1926, puis, en 1929, par M. Luquet, que la taxation est tout-à-fait illusoire si elle ne s'accompagne pas de la prorogation : les étrangers, pour ne pas être congédiés par leur bailleur, accepteront les prix que ceux-ci leur demanderont. M. Pernot ne s'est pas pour si peu laissé troubler et il a continué à affirmer que les étrangers étaient bien suffisamment protégés par la loi. Les complications d'ordre international ne sont pas non plus pour émouvoir M. Pernot, qui répond aux observations présentées par le gouvernement par une apologie de la jurisprudence de la Cour de Cassation, contre laquelle sont, selon lui, dirigées les critiques du Quai d'Orsay, le législateur devant être mis hors de cause. La Cour a refusé aux étrangers le droit de prorogation parce que ce droit ne fait pas partie du droit des gens et doit être soumis aux conditions de l'article 11 C. civ. : « *En d'autres termes, — déclare M. Pernot, — la Cour de Cassation, dans toutes les affaires qui lui ont été soumises, a raisonné ainsi : toutes les fois qu'un Français pourra obtenir, dans le pays de l'étranger qui se présente devant nous, le bénéfice d'une législation particulière sur les loyers pas de difficulté : la prorogation jouera, par réciprocité, en vertu de l'article 11 du Code civil ou (sic) d'une convention diplomatique visant la législation des loyers d'une façon précise. Si, au contraire, le Français n'obtient pas ce bénéfice, la proro-*

gation étant une dérogation au droit commun née des circonstances économiques provoquées en France par la guerre, l'étranger n'en bénéficiera pas. » M. Pernot ajoute, victorieusement : « *Je ne sais si je m'abuse, mais, sur le terrain juridique, une pareille thèse me paraît inexpugnable.* » Que la thèse de la Cour soit « inexpugnable », cela nous paraît d'ailleurs certain, d'autant plus que notre juridiction suprême ne se méprend pas, comme le fait M. Pernot, sur le sens véritable de l'article 11. Mais nous ne voyons pas du tout en quoi l'argumentation de l'éminent orateur se rapporte aux objections que lui opposait le gouvernement. Nous ne ferons pas à M. Pernot l'injure de supposer qu'il n'avait pas compris la gravité de la situation : nous croyons plutôt qu'il a jugé commode de noyer les objections gouvernementales sous un flot d'éloquence. Citons encore un autre argument irrésistible formulé par M. Pernot : si on accorde le droit de prorogation aux étrangers, il pourra arriver qu'un propriétaire non français ayant combattu dans les armées alliées se voie opposer la prorogation par un locataire étranger non combattant (situation évidemment très regrettable, mais qu'il serait facile d'éviter en assimilant les propriétaires étrangers aux propriétaires français). Si les Chambres avaient accordé aux locataires étrangers le droit de prorogation, elles auraient logiquement été obligées d'accorder aussi le droit de reprise et la propriété commerciale aux bailleurs et aux commerçants non-français : cet argument a paru particulièrement fort à nos Députés, et M. Pernot s'en est servi comme d'un épouvantail pour éloigner les velléités qu'aurait pu avoir la Chambre de se montrer favorable aux locataires étrangers.

Quant à l'exclusion des propriétaires non-français, dua

à un amendement de M. Canavelli, voici en quels termes elle fut défendue par son auteur : « *Cet amendement est la suite logique de l'amendement de M. Pernot qui exclut certains étrangers du droit à prorogation. Il paraîtrait vraiment anormal que les propriétaires étrangers aient le droit d'expulser les locataires français, alors que vous n'accordez pas ce droit aux propriétaires français.* » Cette déclaration, ponctuée par des cris d'enthousiasme dont nous avons peine à comprendre les raisons, tire surtout sa force de l'inexactitude voulue qu'elle renferme : M. Canavelli semble dire qu'à égalité de situation l'étranger serait plus favorisé que le Français. Il vaut mieux, croyons-nous, ne pas insister sur de tels procédés de discussion.

Si nous recherchons, à présent, pour quels motifs le bénéfice de la propriété commerciale a été refusé aux commerçants étrangers, M. Bellet, qui fut l'un des promoteurs de l'amendement introduisant des mesures restrictives dans le texte de 1926 de la loi, constate que le droit au renouvellement constitue un démembrement de la propriété. Or, dit-il, « *je ne peux admettre que l'on démembre la propriété française au profit d'étrangers.* » Il joint à cela des considérations sur l'inconvénient qu'il pourrait y avoir à ce qu'un commerçant étranger vendît son fonds à un Français avant de retourner dans son pays : de l'argent français s'en irait ainsi à l'étranger, alors qu'il est bien plus simple de supprimer cette sortie d'argent en supprimant le droit au bail. M. Bellet aurait bien voulu, pour toutes ces raisons, exclure complètement les commerçants étrangers, mais il a craint les mesures de rétorsion des autres Etats, aussi a-t-il dû se résoudre à faire exception en faveur des étrangers appartenant à des pays où il existerait

une législation analogue. M. Dior, ministre du Commerce, ayant objecté que la loi, qui d'ailleurs à l'époque n'excluait qu'un petit nombre d'étrangers, risquait, pour un avantage insignifiant, de nous créer de sérieuses difficultés d'ordre international, M. Raynaldy, usant du procédé qui fut employé plus tard, à la Chambre par M. Pernet et, au Sénat, par M. Jenouvrier, déclare que les craintes du ministre sont sans objet, puisque le droit de réciprocité s'applique.

Nous ne poursuivrons pas notre examen davantage : bien que nous ayons étudié avec soin le compte-rendu des débats parlementaires relatifs aux lois sur les loyers, nous n'avons pas trouvé d'autre justification de ces textes que celle donnée par les députés dont nous avons rapporté les propos. Les défenseurs des lois de 1926 et 1929 se sont bornés à affirmer qu'il fallait avant tout favoriser les locataires et les bailleurs français. Ce résultat a-t-il, du moins, été obtenu ? Si les conventions ont été violées, les personnes que la loi voulait protéger en ont-elles tiré un sensible profit ? Si nous ne craignons pas de nous voir attribuer des principes que nous sommes loin d'approuver personnellement, nous rappellerions volontiers ici les paroles de l'impératrice Marie-Thérèse acceptant, — après beaucoup d'hésitations, il faut le reconnaître à sa louange, — de prendre part au démembrement de la Pologne, à condition que l'opération fût nettement avantageuse pour son pays. « *Il faut savoir s'exécuter, — écrivait-elle, — et pour un profit mince ne pas perdre sa réputation ni droiture devant Dieu et devant les hommes.* » De même, ici, les Chambres n'ont-elles pas, pour un bien mince profit, compromis la réputation de la France qui, jusqu'alors, pouvait prétendre au titre de débiteur de bonne foi ? Les

députés Lafont et Luquet ont soutenu, à l'encontre de la thèse de M. Pernot, que le refus du droit de prorogation aux locataires étrangers se retournerait contre les locataires français, car les bailleurs leur préféreraient les ressortissants des autres pays. Nous ne voyons pas très bien comment les bailleurs pourraient donner la préférence aux étrangers, si les locataires français sont maintenus en possession des lieux qu'ils occupaient lors de la promulgation de la loi : dans ce cas les propriétaires ne peuvent ni les congédier ni leur imposer un loyer supérieur au prix limite. La question ne peut se poser que pour les Français exclus du droit de prorogation, dont, justement, la situation juridique n'est pas meilleure que celle des étrangers. Peut-être pourrait-on dire seulement que les étrangers seront plus disposés que les Français à payer le prix qu'on leur demande sans recourir à l'action en réduction ? En tout cas, si l'argument ne nous semble pas très convaincant appliqué aux locaux d'habitation, il le devient beaucoup plus si on l'applique en matière de baux commerciaux. Les lois sur les locaux d'habitation ont un caractère temporaire : il se peut que le législateur soit obligé, leur durée d'application révolue, d'instituer de nouvelles prorogations, mais il est certain que la gêne qu'elles infligent aux propriétaires ne saurait se prolonger indéfiniment. Quel que soit l'intérêt qu'il peut y avoir à refuser le droit de prorogation aux étrangers, cet intérêt ne saurait être que passager. La « propriété commerciale », au contraire, est devenue un des éléments du fonds de commerce et elle appartient désormais au droit commun modifié d'une manière définitive. Les propriétaires de locaux commerciaux, qui ne peuvent voir favorablement une telle atteinte à leur droit, n'hésiteront pas à louer, même moins

cher, à des étrangers, plutôt que d'aliéner le droit de jouir librement de leur immeuble en prenant des locataires français. Comme le fait remarquer M. Trasbot, dans une note publiée au *Dalloz*, (note sous : arrêt de la Cour de Paris, 2 juillet 1928, *Spilka c. Lerche*, déjà cité, *D.* 28.2.129) : « *Il n'est pas invraisemblable qu'un jour vienne où les commerçants français réclameront l'abrogation de l'article 19.* »

Nous croyons donc pouvoir affirmer que les raisons auxquelles se sont rendus nos parlementaires pour maintenir les exclusions prononcées par les lois de 1926 ne méritaient pas d'être accueillies avec une telle considération. Nous ne voulons pas rechercher ici s'il existait d'autres mobiles susceptibles d'influer sur l'attitude des Chambres, comme l'amertume avec laquelle M. Jenouvrier rappelle le retrait de la loi du 4 décembre 1925 permettrait de le supposer : constatons seulement la faiblesse des motifs officiellement formulés. De toute évidence, la nécessité des exclusions contenues dans les lois de 1926 ne s'imposait pas. Mais, quand bien même de semblables mesures auraient présenté une utilité véritable, nous pensons que le respect des traités s'imposait d'une façon autrement impérieuse. Outre le préjudice matériel qu'aurait entraîné la législation de 1926, si le Gouvernement n'était intervenu, l'obstination de nos parlementaires a causé un tort considérable à la réputation de notre pays, et ceci à deux points de vue : d'abord notre législation des loyers marque dans l'évolution des institutions juridiques, une régression indigne d'un grand Etat moderne. Nous avons vu que les « droits civils » sont des survivances du passé qui tendent à disparaître peu à peu à mesure que s'affinent les civilisations et que se multiplient les relations de pays à pays.

Avec les lois de 1926, nous voici revenus en plein Moyen-Age, puisque, désormais, les étrangers ne pourront même plus jouir du droit de propriété dans la même mesure que nos nationaux. « *N'aurait-il pas mieux valu, — dit M. M. Picard, dans un article publié au *Clunet* au sujet de la loi du 30 juin 1926, — s'en tenir à la règle, qui tend de plus en plus à s'affirmer en droit international, de l'assimilation aux nationaux dans le domaine des droits privés* ¹ ? »

A présent, les autres pays seront plus que jamais en droit de mépriser nos institutions périmées. Ceci d'ailleurs, avouons-le, nous toucherait assez peu : il nous serait beaucoup plus sensible d'entendre dire que la France est un pays qui n'exécute pas les engagements qu'elle a consentis. Aussi, puisqu'il serait inutile d'essayer de convaincre les Chambres et que nous ne pouvons espérer que celles-ci se résoudront à abroger les dispositions contraires aux traités, nous réjouirons-nous que le gouvernement ait trouvé un moyen de faire cesser la situation scandaleuse qui résultait des lois de 1926. Nous pensons qu'un pays comme la France se doit à lui-même de placer le respect de sa signature au-dessus de toute autre considération, au-dessus même de la légalité. Reprenant à notre compte, mais en la modifiant un peu, la formule de Marie-Thérèse, disons ici hautement : il ne faut pas « pour un profit mince, — ni même pour un profit considérable, — perdre sa réputation ni droiture devant Dieu et devant les hommes. »

1. La propriété commerciale et les étrangers, *Clunet*, 1926, p. 849.

ANNEXES

Correspondance échangée entre le ministre des Affaires étrangères et l'ambassadeur de Grande-Bretagne, au sujet de l'interprétation de la convention franco-britannique du 28 février 1882.

*A Son Excellence monsieur Aristide Briand,
ministre des Affaires étrangères, Paris.*

Paris, le 21 mai 1929

Monsieur le président,

Les négociations que l'ambassade de Sa Majesté britannique a poursuivies avec le Gouvernement de la République française au sujet de la législation des loyers ont abouti, ainsi que vous le savez, aux conclusions suivantes :

2. La convention franco-britannique du 28 février 1882 n'est pas limitée au domaine commercial et maritime; elle s'étend à l'établissement.

3. La clause de la nation la plus favorisée qui est à la base de cette convention donne aux sujets britanniques le droit de se prévaloir des traités de la France stipulant l'assimilation de l'étranger au national; d'où il suit que les sujets britanniques peuvent invoquer en France comme les Français eux-mêmes le bénéfice de toutes les dispositions, qu'elles s'appliquent aux propriétaires ou aux loca-

taires, de la loi du 1^{er} avril 1926 déterminant les rapports entre les bailleurs et les locataires de locaux d'habitation et de la loi du 30 juin 1926, modifiée par la loi du 22 avril 1927, réglant les rapports entre locataires et bailleurs de locaux à usage commercial ou industriel, nonobstant l'article 11 du Code civil et les exclusions ou restrictions prévues à l'égard des étrangers par les lois précitées.

4. De même la convention franco-britannique du 28 février 1882 permet au Français en Grande-Bretagne d'être assimilé au sujet britannique dans toute la mesure où le ressortissant d'une puissance quelconque y bénéficie de cette assimilation; notamment, il a le droit d'invoquer à son profit en Angleterre et dans le Pays de Galles la loi britannique de 1927 sur les propriétaires et locataires, entrée en vigueur le 25 mars 1928.

5. Je vous prie de vouloir bien me confirmer votre accord sur les déclarations ci-dessus qui constituent pour l'avenir une interprétation officielle du gouvernement de Sa Majesté britannique dans le royaume uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et du Gouvernement de la République française sur la portée de la convention franco-britannique du 28 février 1882.

Veillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma très haute considération.

Signé : W. TYRRELL.

*A Son Excellence monsieur W. Tyrrell,
ambassadeur de Grande-Bretagne, Paris.*

Paris, le 25 mai 1929.

Monsieur l'ambassadeur,

En réponse à votre lettre du 21 de ce mois, j'ai l'hon-

neur de vous confirmer mon accord sur les déclarations que cette lettre contient et que je reproduis ci-dessous, déclarations qui constituent pour l'avenir une interprétation officielle du gouvernement de Sa Majesté britannique dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et du Gouvernement de la République française, sur la portée de la convention franco-britannique du 28 février 1882.

La clause de la nation la plus favorisée qui est à la base de cette convention donne aux sujets britanniques le droit de se prévaloir des traités de la France stipulant l'assimilation de l'étranger au national; d'où il suit que les sujets britanniques peuvent invoquer en France, comme les Français eux-mêmes, le bénéfice de toutes les dispositions, qu'elles s'appliquent aux propriétaires ou aux locataires, de la loi du 1^{er} avril 1926 déterminant les rapports entre les bailleurs et les locataires de locaux d'habitation et de la loi du 30 juin 1926, modifiée par la loi du 22 avril 1927, réglant les rapports entre locataires et bailleurs de locaux à usage commercial ou industriel, nonobstant l'article 11 du Code civil et les exclusions ou restrictions prévues à l'égard des étrangers par les lois précitées.

De même, la convention franco-britannique du 28 février 1882 permet au Français en Grande-Bretagne d'être assimilé au sujet britannique dans toute la mesure où le ressortissant d'une puissance quelconque y bénéficie de cette assimilation; notamment, il a le droit d'invoquer à son profit en Angleterre et dans le Pays de Galles la loi britannique de 1927 sur les propriétaires et locataires entrée en vigueur le 25 mars 1928.

Veuillez agréer, monsieur l'ambassadeur, les assurances de ma très haute considération.

Signé : A. BRIAND.

Correspondance échangée entre le ministre des Affaires étrangères et le ministre de Suisse à Paris, au sujet de l'interprétation du traité franco-suisse du 23 février 1882.

*A Son Excellence M. Aristide Briand,
ministre des Affaires étrangères, Paris.*

Paris, le 11 juillet 1929.

Monsieur le ministre,

A diverses reprises, Votre Excellence a bien voulu reconnaître que le traité d'établissement conclu le 23 février 1882 entre la Suisse et la France donne aux citoyens suisses le droit de bénéficier, dans la même mesure que vos nationaux, des lois françaises sur les loyers.

Ce droit résulte, en particulier, des articles 1^{er}, 3 et 6 du traité susmentionné, les deux premiers stipulant l'assimilation des Suisses aux Français en matière d'établissement, le dernier énonçant la clause de la nation la plus favorisée.

Il suit de là que les citoyens suisses peuvent invoquer en France, comme les Français eux-mêmes, le bénéfice de toutes les dispositions, qu'elles s'appliquent aux propriétaires ou aux locataires, de la loi du 1^{er} avril 1926 déterminant les rapports entre les bailleurs et les locataires de locaux d'habitation et de la loi du 30 juin 1926, modifiée par la loi du 22 avril 1927, réglant les rapports entre locataires et bailleurs de locaux à usage commercial ou industriel, nonobstant l'article 11 du Code civil et les exclusions ou restrictions prévues à l'égard des étrangers par les lois précitées.

Le même traité du 23 février 1882 permet aux Français en Suisse d'être assimilés aux ressortissants du pays en tout ce qui concerne les lois régissant les rapports entre bailleurs et locataires, qu'il s'agisse de locaux d'habitation ou de locaux à usage industriel ou commercial.

Je serais très reconnaissant à Votre Excellence de vouloir bien me confirmer son accord sur les déclarations qui précèdent et qui constituent l'interprétation officielle donnée par les gouvernements suisse et français au traité franco-suisse du 23 février 1882 en ce qui concerne les lois françaises sur les loyers.

Veillez agréer, monsieur le ministre, les assurances de ma très haute considération.

DUNANT.

A M. Dunant, ministre de Suisse à Paris.

26 juillet 1929.

Monsieur le ministre,

En réponse à votre lettre du 11 de ce mois, j'ai l'honneur de vous confirmer mon accord sur les déclarations que cette lettre contient et que je reproduis ci-dessous, déclarations qui constituent pour l'avenir une interprétation officielle du Gouvernement français et du gouvernement suisse sur la portée du traité d'établissement conclu entre la France et la Suisse le 23 février 1882.

Les articles 1^{er} et 3 de ce traité comportent la clause d'assimilation au national et l'article 6 assure aux ressortissants de chacun des deux pays le traitement réservé dans l'autre au ressortissant de la nation la plus favorisée. D'où il suit que les citoyens suisses peuvent invoquer en

France comme les Français eux-mêmes le bénéfice de toutes les dispositions, qu'elles s'appliquent aux propriétaires ou aux locataires, de la loi du 1^{er} avril 1926, déterminant les rapports entre les bailleurs et les locataires de locaux d'habitation, modifiée par la loi du 29 juin 1929, et de la loi du 30 juin 1926, modifiée par la loi du 22 avril 1927, réglant les rapports entre les locataires et les bailleurs de locaux à usage commercial ou industriel, nonobstant l'article 11 du Code civil et les exclusions ou restrictions prévues à l'égard des étrangers par les lois précitées.

De même, le traité franco-suisse d'établissement du 23 février 1882 permet aux Français en Suisse d'être assimilés aux ressortissants du pays en ce qui concerne les lois régissant les rapports entre bailleurs et locataires, qu'il s'agisse de locaux d'habitation ou de locaux à usage industriel ou commercial.

Agréez, monsieur le ministre, les assurances de ma haute considération.

A. BRIAND.

Circulaire adressée par le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, à MM. les Premiers présidents et Procureurs généraux au sujet de l'intervention des conventions diplomatiques, en matière de législation sur les loyers.
Du 22 juillet 1929. (Insérée au *Journal officiel* des 12-13 août 1929.)

Je vous adresse, sous ce pli, le texte d'une lettre que m'a fait parvenir à la date du 22 juillet dernier, M. le ministre des Affaires étrangères relativement à l'application et à

l'interprétation des conventions diplomatiques, en matière de législation sur les loyers.

Je vous prie de vouloir bien en donner communication aux magistrats de votre ressort (cour, tribunaux de première instance, justice de paix), et d'appeler toute leur attention sur les indications qui y sont contenues.

Signé : Louis BARTHOU.

Le ministre des Affaires étrangères à M. le Garde des Sceaux, ministre de la Justice.

Paris, le 22 juillet 1929.

Le *Journal officiel* du 20 juillet 1929 a publié deux lettres échangées entre M. l'ambassadeur de Grande-Bretagne et moi-même, les 21 et 23 mai dernier, au sujet de la convention franco-britannique du 28 février 1882, concernant les relations commerciales et maritimes.

Des doutes s'étant élevés sur ce point de savoir si la clause comportant le traitement de la nation la plus favorisée qui est à la base de cette convention permettait, d'une part, aux ressortissants britanniques de bénéficier en France de la loi du 1^{er} avril 1926, aujourd'hui modifiée par celle du 29 juin 1929, déterminant les rapports entre les bailleurs et les locataires de locaux d'habitation et de la loi du 30 juin 1926, modifiée par celle du 22 avril 1927, réglant les rapports entre locataires et bailleurs de locaux à usage commercial ou industriel; d'autre part aux ressortissants français de bénéficier en Angleterre de la loi britannique de 1927 sur les propriétaires et les locataires, entrée en vigueur le 23 mars 1928, le Gouvernement de la République et le Gouvernement de Sa Majesté britannique ont résolu de fixer d'un commun accord la portée qu'il

convient de donner dans ce domaine de la convention dont il s'agit.

Je vous prie de vouloir bien signaler l'interprétation ainsi attribuée à la convention franco-britannique du 28 février 1882 à M. le procureur général près la Cour de Cassation, à MM. les procureurs généraux près les Cours d'appel, à MM. les procureurs de la République et à MM. les juges de paix.

Il conviendrait aussi, à mon avis, d'appeler l'attention de ces magistrats, d'une façon générale, sur la portée de la clause d'assimilation au national qui figure dans plusieurs traités de la France et de la clause de la nation la plus favorisée qui est inscrite dans un grand nombre de nos conventions, ainsi que sur les conditions dans lesquelles le ministre des Affaires étrangères a le devoir et le pouvoir d'interpréter les dispositions des conventions. C'est une matière assez obscure et l'on comprend que des hésitations et divergences se soient produites lorsque les tribunaux se sont trouvés en présence de dispositions légales et de dispositions conventionnelles contradictoires, au moins en apparence.

Des explications ont été fournies, en mon nom, à la Chambre des députés sur ces questions délicates par un fonctionnaire de mon département, commissaire du Gouvernement, lors de la discussion de la récente loi sur les loyers (voir *Journal officiel*, débats parlementaires, Chambre des députés, 1^{re} séance du mardi 28 mai 1929, pages 1729 et 1730).

Lorsqu'un différend est soumis aux tribunaux, ceux-ci sont compétents pour apprécier si le texte conventionnel invoqué par l'une des parties donne à celle-ci les droits dont elle se prévaut; les tribunaux interprètent alors les

clauses d'un traité comme ils interprètent les clauses de la loi, pour en faire l'application à l'espèce qu'ils ont à juger. Mais dès lors qu'un conflit s'élève entre l'Etat français et un Etat étranger au sujet de la portée de certaines dispositions d'un traité, qu'elles soient de droit public ou de droit privé, il appartient, en dernière analyse, aux gouvernements de fixer le sens desdites dispositions. Il n'est pas nécessaire que l'interprétation du texte sur lequel il y a contestation soit donné par accord bilatéral formel; il peut se faire, en effet, que le ministre des Affaires étrangères de l'un des deux pays reconnaisse l'erreur d'interprétation sur laquelle son attention a été appelée et la rectifie de son propre chef. Toutes les fois qu'il y a conflit diplomatique, le ministre des Affaires étrangères est qualifié pour intervenir et décider. Quand il déclare officiellement, au nom du Gouvernement, quel est le sens qu'il y a lieu d'attribuer à une clause d'un traité, son interprétation fait corps avec le texte et s'impose à l'autorité judiciaire comme à l'autorité administrative.

Il faut toujours avoir présent à l'esprit que la convention diplomatique est la loi des deux Etats qui l'ont conclue. Chacun d'eux est seul responsable envers l'autre de l'application correcte sur son territoire des stipulations qui y sont contenues. De même qu'il appartient aux particuliers de fixer le sens d'une clause douteuse d'un contrat qu'ils ont passé et que le magistrat s'en rapporte à eux lorsqu'ils se sont mis d'accord, de même, il appartient aux seuls Etats de fixer le sens d'une clause conventionnelle sur la portée de laquelle des divergences se sont manifestées entre eux.

En agissant ainsi, le ministre des Affaires étrangères ne viole par le principe de la séparation des pouvoirs, il n'in-

tervient nullement dans l'administration de la justice, il ne porte aucune atteinte à l'indépendance des tribunaux. Tant qu'il n'est question que de décider, dans un différend soumis au juge, de la valeur et de la portée des arguments des plaideurs et des textes dont ceux-ci étayaient leurs thèses respectives, le ministre des Affaires étrangères ne saurait intervenir. Il en est tout autrement lorsqu'un gouvernement présente une réclamation diplomatique et prétend que la lettre et l'esprit d'une convention est mal compris. A ce moment là, il n'est plus question de trancher un différend particulier ; il faut se prononcer sur un principe d'ordre tout à fait général, le ministre des Affaires étrangères a qualité pour le faire.

Un certain nombre de traités passés par la France avec des puissances étrangères contiennent des dispositions qui accordent en France aux ressortissants de ces puissances le traitement dont jouissent les Français et aux Français sur les territoires de ces puissances le traitement dont jouissent les ressortissants de celles-ci.

S'il est stipulé dans ces traités que le traitement n'est accordé, en certaines matières ou en toutes matières, que sous réserve d'une stricte réciprocité, alors on a le droit de refuser à un étranger en France le bénéfice d'une loi qui n'a pas d'équivalent dans le pays de cet étranger. Mais quand les traités comportent l'assimilation au national sans subordonner cette assimilation à la réciprocité, il n'y a plus à se demander si le Français jouit des mêmes avantages en territoire étranger. C'est le Gouvernement qui doit s'inquiéter de savoir si ce que nos conventions nous obligent à accorder n'a pas de contrepartie au profit de nos nationaux et, en pareil cas, de dénoncer celles qui

seraient par trop à notre désavantage. Tant que telles conventions subsistent, elles doivent être respectées.

Ni l'article 11 du Code civil, ni les dispositions restrictives de certaines lois, telles que celles des articles 4, 5 et 21 de la loi du 1^{er} avril 1926, modifiée par la loi du 29 juin 1929, déterminant les rapports entre les bailleurs et les locataires de locaux d'habitation, et de l'article 19 de la loi du 30 juin 1926, modifiée par la loi du 22 avril 1927, réglant les rapports entre locataires et bailleurs de locaux à usage commercial ou industriel ne peuvent faire échec à la clause d'assimilation au national. Il faut comprendre ces dispositions légales comme excluant les étrangers, à l'exception de ceux qu'une convention assimile aux Français.

L'article 11 du Code civil dispose que « l'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra ». C'est la condition de réciprocité que la loi du 30 juin 1926, modifiée par celle du 22 avril 1927, à reproduite dans son article 19. Il convient d'appliquer ce principe à tout étranger qui ne peut invoquer une clause conventionnelle l'assimilant aux Français et à tout étranger qui ne peut se prévaloir que d'un traité subordonnant à une exacte réciprocité des droits l'application du traitement national.

Comprendre autrement la portée des dispositions légales envisagées, c'est retirer toute valeur à la clause d'assimilation inscrite dans plusieurs conventions de la France. Or, le plus souvent, la raison d'être d'une convention est de faire exception à des dispositions légales.

Parmi les conventions qui comportent la clause d'assimilation au national et qui, par suite, donnent aux étran-

gers qui les invoquent le droit de bénéficier de la loi du 1^{er} avril 1926, modifiée par celle du 29 juin 1929 et de la loi du 30 juin 1926 modifiée par celle du 22 avril 1927, je citerai les suivantes, sans que cette énumération ait un caractère limitatif :

Chili. — Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 15 septembre 1846.

Costa-Rica. — Convention et accession du 12 mars 1848 au traité d'amitié, de commerce et de navigation conclu le 6 mars 1848 entre la France et le Guatémala.

Danemark. — Convention de commerce et de navigation du 9 février 1842 et articles additionnels du 9 février 1910.

Espagne. — Convention consulaire du 7 janvier 1862.

Etats-Unis d'Amérique. — Convention consulaire du 23 février 1853.

Honduras. — Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 20 février 1856.

Japon. — Convention de commerce et de navigation du 19 août 1911.

Pérou. — Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 9 mars 1861.

Suisse. — Traité d'établissement du 23 février 1882.

Un plus grand nombre de conventions ont été conclues sur la base du traitement réservé au ressortissant de la nation la plus favorisée. Les étrangers qui peuvent se prévaloir d'une convention de cet ordre ont le droit d'être traités en France comme les ressortissants des pays ci-dessus mentionnés : Chili, Costa-Rica, Danemark, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, Honduras, Japon, Pérou, Suisse et par conséquent, d'être assimilés au Français.

Voici une liste, non limitative, de conventions comportant la clause de la nation la plus favorisée :

Allemagne. — Accord commercial du 17 août 1927.

Argentine. — Convention du 19 août 1892 additionnelle au traité du 10 juillet 1853.

Autriche. — Convention commerciale du 22 juin 1923.

Belgique. — Convention d'établissement du 6 octobre 1927.

Canada. — Convention avec la Grande-Bretagne pour le Canada du 15 décembre 1922.

Colombie. — Convention relative à l'établissement, au commerce et à la navigation, du 30 mai 1892.

Estonie. — Convention de commerce du 15 mars 1929.

Finlande. — Convention commerciale du 13 juillet 1921.

Grande-Bretagne. — Convention concernant les relations commerciales et maritimes du 28 février 1882.

Grèce. — Convention de commerce, de navigation et d'établissement du 11 mars 1929.

Guatemala. — Convention du 28 juillet 1922.

Haïti. — Traité de paix et d'amitié du 12 février 1838.

Italie. — *Modus vivendi* du 3 décembre 1927.

Lettonie. — Convention commerciale du 30 octobre 1924.

Libéria. — Traité de commerce et de navigation du 17 avril 1852.

Mexique. — Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 27 novembre 1886.

Nicaragua. — Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 11 avril 1859.

Panama. — (Voir convention du 30 mai 1892 avec la Colombie).

Paraguay. — Convention de commerce et de navigation du 21 juillet 1892.

Perse. — Accord provisoire du 11 mai 1928.

Pologne. — Convention commerciale du 9 décembre 1924.

Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. — Convention consulaire et d'établissement du 30 janvier 1929.

Tchécoslovaquie. — Convention commerciale du 2 juillet 1928.

Vénézuela. — Convention de commerce et de navigation du 29 février 1902.

Je vous serai reconnaissant de vouloir bien communiquer la présente lettre aux magistrats intéressés et de la publier dans les recueils et bulletins propres à de telles insertions.

Pour le ministre des Affaires étrangère
et par délégation :

L'ambassadeur de France, secrétaire général,
Signé : BERTHELOT.

Vu : Le président de la thèse,
M. PICARD.

Vu : le Doyen,
H. BERTHÉLÉMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur,
CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux.

- Bry** (G.). — *Précis élémentaire de droit international public*, p. 413 et suiv.
- Chrétien** (A.). — *Principes de droit international public*, p. 319 et suiv.
- Niboyet**. — *Manuel de droit international privé*, p. 320 et suiv.
- Pillet**. — *Traité pratique de droit international privé*, édit. 1923, tome I, p. 160 n° 62.
- Surville et Arthuys**. — *Cours élémentaire de droit international privé*, n° 125.
- Valéry**. — *Manuel de droit international privé*, p. 436 et suiv. et n° 450.
- Weiss** (A.). — *Manuel de droit international privé*, p. 313 et suiv.
- Weiss** (A.). — *Traité de droit international privé*, tome II : « Le droit de l'étranger », p. 227 et 245.

Ouvrages spéciaux.

Commentaires sur les lois de 1926.

- Aubéry** (Gaëtan). — *Commentaire de la loi du 1^{er} avril 1926.* (*Les lois nouvelles*, 1926, p. 97.)
- Meunier** (M^e Henri). — *Commentaire de la loi du 1^{er} avril 1926.*
- Castellan** (M^e Gilbert de). — *Commentaire de la loi du 30 juin 1926.* (*Les Lois nouvelles*, 1926, p. 225.)
- Robert-Martin** (M^e) et **Maus** (M^e René). — *Traité théorique et pratique des baux commerciaux et industriels* (et Supplément à cet ouvrage).
- Reulos** (A.). — *Code annoté des loyers*.

Thèses, notes et articles

- Aubéry (G.).** — La réglementation des loyers en droit comparé. (*Bulletin de la Société de législation comparée*, 1925, p. 151.)
- Audinet (E.).** — Note au S. 1930.1.161, sous l'arrêt de la Commission supérieure du 21 novembre 1929 (Vve Landelle).
- Barisien (P.).** — *Le Parlement et les traités*, thèse Paris 1913.
- Bartin (E.).** — Le droit conventionnel envisagé comme source du droit international privé en France, article au *Clunet*, 1927, p. 5 et suiv.
- Champcommunal.** — Note publiée dans la *Revue de droit international privé*, 1928, p. 87, au sujet des trois arrêts de la Commission supérieure du 1^{er} août 1927 (Soc. Immobilière Micheline, Pigassou, Pelayo).
- Clunet (Ed.).** — Du défaut de validité de plusieurs traités diplomatiques conclus par la France avec les puissances étrangères, article au *Cl.*, 1880, p. 5 et suiv.
- Demangeat.** — Les dispositions des différents Codes ne peuvent-elles être modifiées que par une loi et non par un traité diplomatique ? art. au *Cl.*, 1874.
- Devaux.** — *Le Parlement français et le vote d'approbation des traités de commerce*, thèse, Paris, 1921.
- Diena (G.).** — L'individu devant l'autorité judiciaire et le droit. Art. dans la *Revue générale de droit international public*, 1909, p. 57.
- Glasson.** — Condition civile des étrangers en France, art. au *Clunet*, 1905, p. 513.
- Kosters (J.).** — Le caractère juridique des traités relatifs aux droits légaux des sujets, art. publié par le *Bulletin de l'Institut intermédiaire international*, juillet 1923, p. 1.
- Lapradelle (A. de).** — Consultation donnée au sujet de l'application de la Convention franco-américaine du 23 février 1853 en matière de loyers. (*Revue de droit international privé*, 1927, p. 52 et suiv.)
- Michon (L.).** — *Les traités internationaux devant les Chambres*.
- Niboyet.** — La législation des loyers en France, le droit constitutionnel et le droit international, art. publié dans la *Revue de droit international privé*, 1929, p. 592 et suiv.

- Nisot (J.).** — La force obligatoire des traités signés non encore ratifiés, art. au *Clunet*, 1930, p. 878.
- Noel (Marc).** — *De l'autorité des traités comparée à celle des lois*, thèse, Paris, 1921.
- Perroud (J.).** — La législation des loyers d'habitation et les étrangers, art. au *Clunet*, 1927 p. 295 et suiv. Note au *Cl.*, 1930, p. 149 sous l'arrêt de la Commission supérieure du 21 novembre 1929 (Vve Landelle).
- Pic.** — Note au *D. P.* 1915.1.81 sous l'arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 8 mars 1913 (affaire Norris).
- Picard (M.).** — La propriété commerciale et les étrangers, art. au *Clunet*, 1926, p. 849 et suiv.
- Pillaut (J.).** — Nature juridique et effets généraux des traités internationaux, art. au *Clunet*, 1919, p. 593 et suiv.
- Pillet.** — Le droit international public, ses éléments constitutifs, son domaine, son objet, art. publié dans la *Revue générale de droit international public*, 1894, p. 3 et suiv.
— Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître. (*Revue générale de droit international public*, 1898 et 1899.
- Prudhomme.** — *La loi territoriale et les traités diplomatiques devant les juridictions des Etats contractants*. Thèse, Paris, 1910.
- Robinet de Cléry.** — Des conditions de validité des traités diplomatiques dans l'état actuel de notre législation, art. au *Clunet*, 1876, p. 343 et 447.
- Trasbot (A.).** — Note au *D. P.*, 1928.2.129, sous l'arrêt de la Cour de Paris du 2 juillet 1928 (Spilka c. Lerche).
- Van Eysinga.** — Le droit de la Société des Nations et les constitutions nationales, art. publié dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, 1920, p. 143 et suiv.
- Whitla Stinson.** — La sanction du droit des gens et la force obligatoire des traités, art. publié dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, 1924, p. 425 et suiv.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

LA JURISPRUDENCE ANTERIEURE A LA DECLARATION INTERPRETATIVE DE 1929

Chapitre premier. — Exposé de la jurisprudence.....	21
<i>Section I. — La jurisprudence relative aux locaux d'habitation.</i>	21
A) Prorogations	21
B) Droit de reprise du propriétaire.....	32
<i>Section II. — La jurisprudence relative aux locaux commerciaux ou industriels.....</i>	36
A) Renouvellement et indemnité d'éviction.....	36
B) Droit de reprise.....	41
<i>Conclusion : la jurisprudence admet l'existence d'un conflit entre les lois de 1926 et les traités antérieurs.....</i>	44
Chapitre II. — Y avait-il conflit entre les lois de 1926 et les conven- tions diplomatiques ?.....	47
<i>Section I. — Ce qu'a voulu le législateur.....</i>	47
A) Le législateur admet que les traités doivent, en prin- cipe, être respectés.....	47
B) Le législateur voulait certainement que les droits ins- titués par les lois de 1926 fussent des « droits civils »...	53
C) Conclusion	59
<i>Section II. — Que contenaient les conventions diplomatiques ?.</i>	61
A) Thèse de M. J. Perroud.....	62
Les traités contenant la clause de la nation la plus favorisée	62
Les traités de commerce.....	66
B) Thèse du Ministre des Affaires étrangères.....	68
C) Critique de la thèse du Ministre des Affaires étran- gères	69
§ 1. Position du problème.....	69

§ 2. Etude de la doctrine.....	71
§ 3. Examen des traités antérieurs aux lois de 1926	78
§ 4. Examen des conventions postérieures aux lois de 1926	97
Chapitre III. — Comment fallait-il résoudre le conflit existant entre les traités et les lois de 1926 ?.....	103
<i>Section I. — Supériorité du traité sur les lois internes.....</i>	<i>106</i>
<i>Section II. — Supériorité de la loi interne.....</i>	<i>111</i>
<i>Section III. — Pouvait-on résoudre la question autrement qu'en affirmant la supériorité de la loi ou de la convention ?.....</i>	<i>116</i>

DEUXIEME PARTIE

**LA JURISPRUDENCE POSTERIEURE
A LA DECLARATION INTERPRETATIVE**

Chapitre premier. — La Déclaration interprétative.....	126
Chapitre II. — La jurisprudence depuis la Déclaration de 1929....	130
Chapitre III. — Valeur de la Déclaration interprétative.....	136
Conclusion	147

ANNEXES

Correspondance échangée entre le Ministre des Affaires étrangères et l'Ambassadeur de Grande-Bretagne, au sujet de l'interprétation de la Convention franco-britannique du 28 février 1882....	157
Correspondance échangée entre le Ministre des Affaires étrangères et le Ministre de Suisse à Paris au sujet de l'interprétation du traité franco-suisse du 23 février 1882.....	160
Circulaire adressée par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice à MM. les Premiers Présidents et Procureurs généraux au sujet de l'intervention des conventions diplomatiques en matière de législation sur les loyers.....	162
Bibliographie	171

